The Correctional Investigator Canada
L'Enquêteur correctionnel Canada

Annual Report of the Office of the Correctional Investigator 2006-2007

Canada

2007-05811/

The Correctional Investigator
Canada

P.O. Box 3421
Station "D"
Ottawa, Ontario
K1P 6L4

L'Enquêteur correctionnel
Canada

C.P. 3421
Succursale "D"
Ottawa (Ontario)
K1P 6L4

June 29, 2007

The Honourable Stockwell Day, P.C., M.P.
Minister of Public Safety
House of Commons
Ottawa, Ontario K1A 0A6

Dear Minister:

In accordance with section 192 of the *Corrections and Conditional Release Act*, it is my privilege to submit to you the 34th Annual Report of the Correctional Investigator.

Yours respectfully,

Howard Sapers
Correctional Investigator

Canada

TABLE OF CONTENTS

Correctional Investigator's Message 3

Twelve Key Barriers to Public Safety 7

1. Full Implementation of the CSC Mental Health Strategy 9
2. Full Implementation of the CSC Aboriginal Strategy 9
3. Staff Training 9
4. Program Capacity and Timely Access to Programs 10
5. Security Classification and Over-Classification 10
6. Professionally Accepted Standards and Health Care Accreditation 11
7. Population Management 11
8. Data Collection and Analysis 12
9. Communicable Diseases and Harm Reduction Initiatives 12
10. Lessons Learned and Best Practices 13
11. Unescorted Temporary Absences and Work Releases 13
12. Human Resources Issues 13

The Correctional Service of Canada's Five Key Priorities 15

1. Safe Transition of Eligible Offenders into the Community 17
2. Safety and Security for Staff and Offenders in Our Institutions 18
3. Enhanced Capacities to Provide Effective Interventions for First Nations, Métis and Inuit Offenders 20
4. Improved Capacities to Address Mental Health Needs of Offenders 23
5. Strengthened Management Practices 24

Other Activities 27

Conclusion 28

Annex A: Statistics 29

Response of the Correctional Service of Canada 39

WARNING
Stay Clear When
Gate Is In Motion!

CORRECTIONAL INVESTIGATOR'S MESSAGE

Ombudsman offices, such as the Office of the Correctional Investigator (OCI), have been established in Canada and throughout the world because of an increasing acknowledgement of the need to protect individual rights and enhance the accountability of public institutions. Ombudsman offices have come to be regarded as useful and effective instruments to help citizens secure fair treatment from their governments. Like other traditional ombudsman offices, the OCI exercises influence rather than power. We cannot compel compliance with our recommendations. However, as a democratic institution established by Parliament, the OCI is well placed to conduct thorough objective reviews and then cause the Correctional Service of Canada (CSC) to change decisions that do not comply with law and policy, or that raise issues of fairness.

Maintaining an effective external avenue of recourse in the correctional context is crucial. Prisons are by nature closed institutions, often far from the public eye, where one group of people has considerable power over another. However well prisons are run, the potential for abuse is always present, and governments have established independent oversight mechanisms to ensure that all its citizens are treated with dignity and fairness, and in accordance with the rule of law.

To be most effective, oversight by ombudsman offices requires that both the ombudsman offices and the organizations they oversee understand and mutually respect each other's roles and responsibilities, and adopt a constructive and positive approach. By and large, my Office and the Correctional Service of Canada have developed such a relationship, and I am convinced of the Correctional Service's commitment to rectifying identified issues. In fact, with the close cooperation of the Correctional Service, my staff has again addressed more than 7,500 individual offender inquiries and complaints in the past year. Without the Correctional Service's commitment to helping my staff address and resolve issues, this Office would not have been able to carry out its important public safety mandate.

The workload at the OCI has been growing in recent years. Many complaints have become more difficult to address, in part due to the increasing number of federal offenders with significant mental health issues

housed in Canada's penitentiaries. Furthermore, as policy and legal issues become increasingly complex, it takes more time and effort to thoroughly review and investigate complaints. Again this year, workload pressures have challenged our ability to effectively carry out our legislative mandate. We will continue to pursue additional resources to ensure the Office addresses these pressures.

I will take this opportunity to convey my sincere appreciation and admiration for the work my staff has accomplished again this year, as it has been an especially challenging time for my Office. In November 2006, after over two and a half years of auditing work, the Auditor General (AG, Chapter 11) reported alleged improprieties by a previous Correctional Investigator. The audit covered the period between 1998/99 and 2003/04. The report also raised concerns regarding governance, financial management and human resources policies. The Office acted promptly and decisively to address these concerns, a task that included initiating the recovery efforts recommended in the audit report. This work, however necessary, took many of my employees and me away from our mandated duties of addressing and investigating offender complaints. However, my Office was able again this year to carry out its legislative mandate with a high degree of professionalism and enthusiasm. I cannot thank my employees enough for their dedication, hard work and invaluable contribution.

The next fiscal year promises to be another very demanding one for the OCI, as workload will continue to increase. We are also well aware of the serious challenges the Correctional Service faces in delivering on its own mandate and sustaining its contribution to public safety, due in part to the changing offender profile and escalating costs. As indicated in its 2006/07 Report on Plans and Priorities, 90% of the Correctional Service's expenditures are for non-discretionary costs, such as salaries, utilities, food, medical services and maintenance of its aging facilities. These costs are driven, in part, by factors beyond the Correctional Service's control.

As a result, the Correctional Service has limited and diminishing flexibility to enhance its capacity to carry out its legislative mandate—in particular, to deliver reintegration services and support. This Office believes that the Correctional Service's budget stringency is now having predictable results: the Correctional Service requires significant new, permanent funding to fully discharge its public safety mandate. The significant resource gaps the Correctional Service has identified must be addressed quickly and comprehensively to ensure effective correctional operations that will keep our institutions and communities safe and secure.

In its March 2007 federal budget, the Government of Canada recognized the critical nature of the situation. It allocated new money to temporarily alleviate the Correctional Service's current financial pressures. The Minister also established the Correctional Service Canada Review Panel to examine the Correctional Service's capacity to fulfill its public safety mandate. It is my sincere hope that the Panel will provide recommendations that will resolve these resource issues and allow the Correctional Service to address the public safety barriers identified in this report. The Correctional Service can no longer be expected to do more with less.

In its last two Reports on Plans and Priorities (2006/07 and 2007/08), the Correctional Service has identified the following five key priorities to guide its efforts to deliver the best possible correctional results consistent with its mandate:

This year's OCI Annual Report will address issues of offender concern related to the Correctional Service's five key priorities. My Office agrees that action on these priorities will go a long way toward addressing longstanding areas of offender concern. Last year's Annual Report detailed the correctional outcomes that I believe the Correctional Service needs to move toward. The Correctional Service's response to that report and its subsequent performance in improving those correctional outcomes have been limited. Moreover, the Correctional Service significantly altered its approach last year by moving away from making firm commitments to fully address the issues of offender concern identified in my report. I hope that this year the Correctional Service will demonstrate its responsiveness by addressing the underlying issues related to my recommendations. My Office is committed to continuing to engage in a constructive dialogue with the Correctional Service and to moving forward on many longstanding areas of offender concern.

For the most part, the Correctional Service's five key priorities reflect legislative requirements. Whatever the reasons for the challenges that hinder the Correctional Service's efforts to meet these requirements, Canadians—including parliamentarians—expect the Correctional Service to be able to fulfill its mandate. Anything less can have negative public safety consequences. Therefore, in this year's Annual Report, I will reflect on areas of offender concern by first commenting on existing significant barriers to public safety. Then I will make recommendations related to the Correctional Service's five key priorities.

Howard Sapers
Correctional Investigator

TWELVE KEY BARRIERS TO PUBLIC SAFETY

1. Full Implementation of the CSC Mental Health Strategy
2. Full Implementation of the CSC Aboriginal Strategy
3. Staff Training
4. Program Capacity and Timely Access to Programs
5. Security Classification and Over-Classification
6. Professionally Accepted Standards and Health Care Accreditation
7. Population Management
8. Data Collection and Analysis
9. Communicable Diseases and Harm Reduction Initiatives
10. Lessons Learned and Best Practices
11. Unescorted Temporary Absences and Work Releases
12. Human Resources Issues

Over the years, the Office has identified many barriers that restrict the Correctional Service's ability to maximize its positive impact on public safety. We acknowledge that some of the 12 barriers to public safety listed below may be related to the changing offender profile and resource issues. Others, however, can be addressed using existing resources. All 12 barriers are rooted in legislative requirements. Not addressing them will increasingly have negative public safety consequences.

1. Full Implementation of the CSC Mental Health Strategy

This Office supports the Mental Health Strategy that the Correctional Service's Executive Committee approved in July 2004. The Correctional Service acknowledged at that time that it needs to build mental health care capacity to address the following areas where there are gaps in its services:

- early mental health screening and assessment on admission;
- coordinated and comprehensive primary mental health care;
- intermediate-level care for offenders with mental health disorders;
- acute care treatment centres; and
- ongoing mental health support for offenders on conditional release (community care).

We will enhance public safety if we ensure that offenders with mental illnesses receive adequate mental health care during their period of incarceration before they are released back into the community. We believe that permanent resources dedicated to implementing the entire strategy are needed to fully address this important priority. This Office notes the commitment of funds in the recent budget and is encouraged that the government-appointed panel reviewing the operations of the Correctional Service will address this issue.

2. Full Implementation of the CSC Aboriginal Strategy

The gaps in correctional outcomes between Aboriginal and other offenders are widening. Urgent action, leadership and resources are required to implement a comprehensive Aboriginal strategy that will reverse the disturbing trends highlighted in previous OCI annual reports. The Correctional Service must continue its efforts to build capacity for and increase use of section 84 and section 81 agreements with Aboriginal communities.[1] We believe that dedicated resources and renewed governance—including the re-establishment of the National Aboriginal Advisory Committee, as required by section 82 of the legislation—are urgently needed to address this important priority.

3. Staff Training

Lack of comprehensive training can be a significant barrier to ensuring public safety. In many of the Correctional Service's incident investigations, the lack of training is flagged as an important, if not key, issue. Without investments in continuous learning and training, organizations regress and staff morale may decline. We are aware that many training sessions were cancelled or postponed over the last year for budgetary reasons. This is unfortunate as we believe there are several areas where training could help the Correctional Service better deliver its public safety mandate.

- Use of force: Training has too often been the victim of budget constraints. As a result, mandatory training such as firearm certification has often been the only training delivered. The CSC Security Branch has clearly identified the pressing need for ongoing training in the use of force that goes beyond firearm training.
- Cultural competencies: Training and other

1. Sections 81 and 84 of the *Corrections and Conditional Release Act* provide for the direct involvement of Aboriginal communities in supporting timely conditional release.

initiatives related to cultural competencies, including ethno-cultural training and awareness, have been limited and fragmented.
- Mental health: Training for all front-line employees is urgently needed to ensure staff appropriately responds to mental health-related behaviour.
- Women offenders: All front-line staff in women's institutions should receive annual refresher training in women-centered approaches, in accordance with the recommendation of the Canadian Human Rights Commission. In addition, women-centered training should be delivered to all community parole officers supervising women offenders.
- Administrative segregation: Refresher training in this key area of corrections, where high staff turnover is common, is required to ensure enhanced compliance with the law and policy, and fair decision-making.
- Suicide: Suicide prevention training needs to be a consistent part of ongoing training for all CSC front-line institutional and community employees, and staff must rigorously adhere to policy.

Program Capacity and Timely Access to Programs

Limited program capacity affects the ability of offenders to carry out their correctional plans, thereby delaying their safe reintegration into the community. Timely and gradual release into the community provides for longer supervised periods of release, which has proven to be the most effective way to safely reintegrate offenders into the community. We have identified the following barriers to reintegration—many of which the Correctional Service will need resources to address—in the areas of timely case preparation and access to programs:

- a lack of employment and skill development opportunities within and outside institutions;
- long waiting lists for programs in most regions, resulting in programs being provided late in the offender's sentence, beyond his or her parole eligibility dates;
- waivers, postponements and withdrawals of National Parole Board hearings related to program access;
- a shortage of program facilitators and program officers, especially those with the skill sets required to deliver Aboriginal-specific programming;
- limited access to programs in the community, especially for women and Aboriginal offenders;
- limited or no anti-gang programming in most institutions—meaning that, by default, reliance on segregation is quickly becoming the norm in this area;
- delays in evaluation and national implementation of Aboriginal programming; and
- the chronic shortage of Aboriginal-specific core programming in maximum-security institutions, which means that Aboriginal offenders cannot carry out their correctional plans and transfer to lower-security institutions where Aboriginal programs are available.

Security Classification and Penitentiary Placement

The inappropriateness of security classification tools for women and Aboriginal offenders has been identified as a serious issue for over a decade. The Correctional Service has taken some positive steps to redevelop its scales for women offenders and is now redesigning its scales for Aboriginal offenders. From our point of view, the Correctional Service continues to over-classify Aboriginal and women offenders. In addition, we feel it has not responded to this important issue in a timely way, given the well-documented evidence and research available on the topic.

6. Professionally Accepted Standards and Health Care Accreditation

For years, health care issues have been a primary reason for offender complaints to this Office and the Correctional Service's internal grievance process. By law, the Correctional Service must provide essential health care services to every inmate in accordance with professionally accepted standards.

To help ensure that it was meeting this obligation, the Correctional Service committed to having all of its health care units, regional hospitals and regional treatment centres accredited. While accreditation of treatment centres began in the mid-1990s, the accreditation process for regional hospitals and health care units did not start until 2001. Accreditation involves a detailed examination of an organization's services and methods of operation.

The Correctional Service asked the Canadian Council on Health Services Accreditation (CCHSA) to help it examine and improve the quality of care and service it provides to inmates. In last year's Annual Report (2005/06), we noted that CCHSA fully accredited only 3 of the 29 health care facilities (10%) it visited for that purpose. This situation is unacceptable. We urge the Correctional Service to continue its efforts to prepare all of its remaining health care facilities to be accredited. That task includes making accreditation of the last unaccredited regional treatment centre a priority.

7. Population Management

After years of calls for fundamental reforms, the Correctional Service continues to place offenders in administrative segregation and other restrictive environments as its main tool for resolving disputes and tensions in penitentiaries. Over the last 10 years, several internal and external reports have noted fairness and non-compliance issues related to the management or administration of segregation. They have recommended the independent adjudication of segregation cases as the only way to effectively promote legal compliance in this area. The Correctional Service has consistently rejected independent adjudication and continues to argue that an enhanced internal segregation review process can achieve fairness and compliance with the rule of law.

As the Correctional Service continues its attempts to improve its internal processes, the situation of segregated offenders continues to deteriorate, as many more offenders are spending extended periods in segregation.

Over the years, the Correctional Service has introduced many different offender sub-populations, such as transition units. While we support the concept of transitional units as a **temporary**, less restrictive, alternative to administrative segregation, we note that many offenders in some CSC regions now serve a significant part of their penitentiary sentence in these units. As a result, they do not benefit from a proactive reintegration strategy and formal regular reviews, which are legally afforded to offenders in administrative segregation. Spending extensive periods removed from the general population, with limited access to programming and services, prevents offenders from working on their correctional plans and on ways to safely reintegrate into the community.

We are also increasingly concerned about the overall distribution of offenders by security level within CSC facilities. Many medium-security institutions are overcrowded and have excessive program waiting lists, while some minimum-security institutions are running below capacity. The National Parole Board grants a significant number of conditional releases to offenders held in medium-security institutions—a fact that raises many questions about the Correctional Service's process of classifying offenders. Interestingly, many of the offenders who are kept at medium-security institutions until their conditional release into the community receive positive recommendations for

release from their institutional CSC parole officers. We are especially concerned about the impact of the Correctional Service's population management practices as they relate to Aboriginal offenders.

One of the areas of concern common to almost all identified systemic issues is the Correctional Service's lack of reliable data and limited analytical activity. Over the years, we have made several recommendations to the Correctional Service about improving its data collection and capacity for analysis. In 2005, the Correctional Service advised us that it had convened a national committee with "expertise in data reporting and analysis to discuss how best to produce meaningful and quality reports on an ongoing basis." Further, the Correctional Service advised us that its Performance Assurance Sector "will now be providing expertise to ensure the quality of the analysis." These initiatives have yet to produce the desired outcome—consistent, high-quality reports that provide management with the information it needs to make informed, timely decisions.

An organization must monitor its progress to ensure that its programs and services are achieving desirable outcomes. In the past, the Correctional Service committed to improving its data collection, but this past year, that commitment eroded. Quarterly reports have become annual reports, key correctional outcomes are no longer closely monitored and overall data quality has not improved. We found little evidence of either consistent, accurate information collection or in-depth analysis in key areas where improvements are urgently required, including timely and safe reintegration, inmate injuries and deaths, use of force, Aboriginal offenders, visible and ethnic minorities, mental health issues, grievances and offenders with disabilities. Previous OCI annual reports provide details on these areas.

Inmates are 7 to 10 times more likely than the general Canadian population to be living with HIV, and 30 times more likely to have hepatitis C. As the great majority of offenders eventually return to the community, it is imperative that the Correctional Service take all reasonable steps to protect offenders from contracting infectious diseases and potentially spreading them in the community upon their release.

The spread of blood-borne disease within penitentiaries is partly linked to intravenous drug use. Drug interdiction alone can only go so far in reducing the rate of infection among the offender population. Over the last nine years (1998/99 to 2006/07), the Correctional Service has spent significantly more time and money on efforts to prevent drugs from entering its institutions. A measure of the success of these efforts is the percentage of positive urinanalysis samples, which indicate drug use. Institutional random urinanalysis has shown that drug use declined by less than 1 percentage point between 1998/99 and 2006/07. In fiscal 2006/07, the rate of positive samples was 12.0% (837 positives out of 6,957 urinanalysis samples taken in CSC institutions). Nine years earlier, it was 12.8%.

It is clear that the measures to reduce drug use have had only limited impact. Given this reality, and the fact that even greater financial resources and interdiction efforts may likely realize only limited gains, the Correctional Service must move beyond existing harm reduction initiatives of education, methadone treatment, condoms and bleach. It must implement a broader range of initiatives that have reduced transmission of infectious diseases in other jurisdictions without compromising the safety of staff and offenders.

10. Lessons Learned and Best Practices

A learning organization develops strong processes for providing continuous feedback to its senior managers, so that it can minimize mistakes, and share and implement best practices across the organization. This approach also requires mechanisms to maintain corporate memory, regardless of staff turnover. We observed several key areas where the Correctional Service could improve such continuous learning.

- Use of force: Some penitentiaries rely heavily on use of force, while others appear to be managing offenders using less restrictive alternatives. The Correctional Service needs to review these discrepancies to ensure consistency and compliance with legal and policy requirements for use of force.
- Inmate injuries and deaths: Given the vast amount of information available from its internal investigative reports, the Correctional Service must have a rigorous process for sharing and implementing best practices.
- Aboriginal offenders: There is no shortage of innovative local initiatives, programs and best practices, but they are not being transferred across security classifications and regions. (Reports and recommendations from the Correctional Service's Health Care Advisory Committee are excellent. We would expect that the National Aboriginal Advisory Committee, once re-established, could provide similar leadership on Aboriginal issues.)
- Grievances: The CSC internal grievance system is one of the best sources of information and should be used to identify and proactively address systemic issues. Unfortunately, the Correctional Service's methods for collecting and collating this data do not allow it to routinely conduct meaningful analyses, or to develop, implement and monitor cost-effective strategies to prevent future complaints.

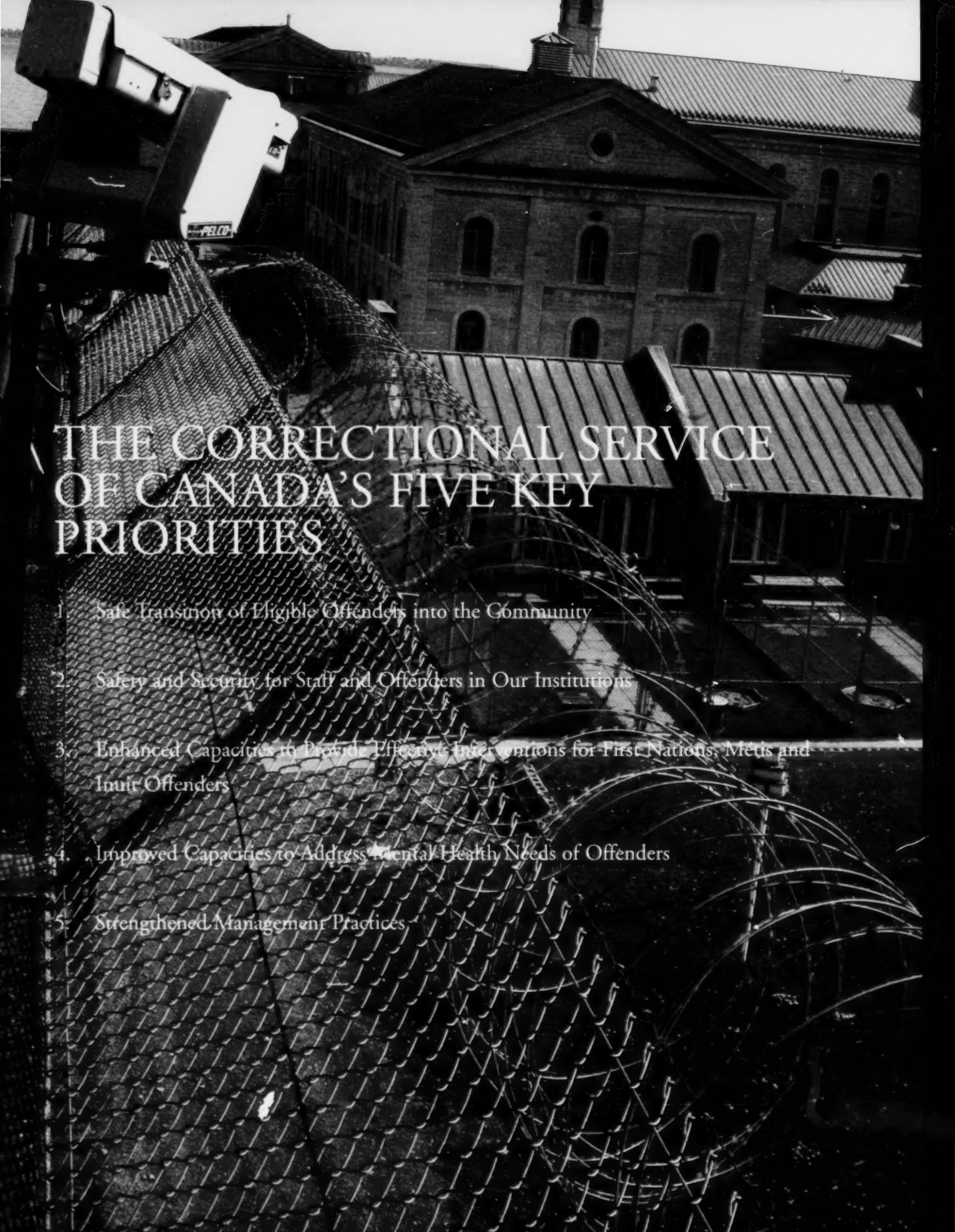
11. Unescorted Temporary Absences and Work Releases

Unescorted temporary absences and work releases are an important element of the safe and gradual reintegration of many offenders into the community. These forms of conditional release are largely under the purview of the Correctional Service. Over the past decade, the Correctional Service has significantly reduced their use, despite their high success rate. The lack of work release options for women offenders is especially worrisome, as work releases can significantly improve an offender's ability to move successfully into the community.

12. Human Resources Issues

The Correctional Service has developed a comprehensive and noteworthy human resources plan. To improve its ability to deliver on its mandate, the Correctional Service has determined that it must continue to increase the proportion of Aboriginal workers **at all levels**, beyond employment equity requirements, paying specific attention to institutions with significant Aboriginal offender populations.

The Correctional Service's ability to carry out its legislative mandate in the area of health care rests in part on its capacity to recruit and retain experienced health care professionals and program facilitators. The short-term nature of the funding for the Mental Health Strategy hinders the Correctional Service's efforts to recruit experienced health care professionals.



THE CORRECTIONAL SERVICE OF CANADA'S FIVE KEY PRIORITIES

1. Safe Transition of Eligible Offenders into the Community
2. Safety and Security for Staff and Offenders in Our Institutions
3. Enhanced Capacities to Provide Effective Interventions for First Nations, Métis and Inuit Offenders
4. Improved Capacities to Address Mental Health Needs of Offenders
5. Strengthened Management Practices

1. Safe Transition of Eligible Offenders into the Community

We know that evidence-based programming and treatment can significantly reduce re-offending, and we praise the Correctional Service for endorsing such programming and treatment approaches. An April 2005 CSC report, *The Safe Return of Offenders to the Community*, provides a detailed inventory of CSC programs and treatment initiatives—such as initiatives related to education, employment, substance abuse, living skills, sex offender treatment, violent offender treatment and family violence—that significantly decreased re-offending.

For almost two decades, this Office raised concerns in its annual reports about the decreasing ability of the Correctional Service to prepare offenders' cases in a thorough and timely fashion for conditional release consideration. A significant number of these delays related directly to the Correctional Service's inability to provide the required assessments and treatment before an offender's scheduled parole hearing dates. Now, as the Correctional Service faces increasing financial constraints, the situation has become critical. More offenders will return unprepared to the community, where they will be supervised for a shorter period. For the great majority of offenders, timely, gradual and supported reintegration is the most effective way to enhance public safety.

To address some of the issues associated with timely case preparation and access to programs, a Joint Working Group involving the Correctional Service of Canada, the National Parole Board and the Office of the Correctional Investigator was established. In December 2004, the committee issued its *Report on Factors Causing Delays in National Parole Board Reviews*. The report made recommendations to facilitate timely conditional release reviews. It also recommended ensuring that offenders appearing before the Board receive the assistance and programs they need for their eventual safe community reintegration in a timely manner. To date, there is no evidence that correctional outcomes have improved in the following areas:

- the number of, and reasons for, delays in offenders appearing before the National Parole Board;
- waiting lists for programs included in correctional plans to maximize safe and timely reintegration;
- timely access to programs and services that will significantly reduce the time spent in medium- and maximum-security institutions; and
- the number of offenders involved in unescorted temporary absence (UTA) and work release programs, which have drastically declined over the past decade despite a very high success rate.

Moreover, the Correctional Service has limited capacity to monitor or analyze the above correctional outcomes, or to ensure that its efforts are having positive effects.

We support the Correctional Service's efforts to secure resources to improve timely access to a full range of effective offender programs and treatment. As the Correctional Service itself acknowledges, correctional programming provides "better control and stability in institutions and the community."

1. *I recommend that the Correctional Service secure and commit adequate funding to improve its capacity to provide the required assessments and programming in advance of the offender's scheduled parole hearing dates.*

2. *I recommend that the Correctional Service establish as a priority the timely preparation of cases to appear before the National Parole Board, as per policy. Performance in this key area should be closely monitored and measured on an ongoing basis through increased reporting.*

2. Safety and Security for Staff and Offenders in Our Institutions

Staff and offender safety is paramount, and the Correctional Service has correctly emphasized this fact in its last two Reports on Plans and Priorities. The Correctional Service has two key fundamental roles: to ensure a safe, secure correctional environment and to help offenders safely reintegrate into the community. To enhance safety, it must allocate resources to both security measures and assistance to offenders. In recent years, the Correctional Service has tended to invest in security measures, often without the same increased attention paid to rehabilitative initiatives. The challenge is to recognize that beyond a certain threshold, additional security investments do not necessarily yield additional public or staff safety benefits. Creating a more controlled environment that does not provide sufficient support and services to offenders may actually decrease the stability of institutions and the potential for offenders' safe and timely reintegration into the community.

The overall level of violence in penitentiaries remains unacceptably high. A key legislative responsibility of the federal correctional system is to ensure that inmates serve their sentences in a safe and secure environment. For years, this Office has expressed concern regarding the extent to which the Correctional Service provides such an environment. Experience shows that mechanisms such as positive, ongoing interactions with offenders and alternative dispute resolution could help diminish institutional violence. Additional mental health services could also improve the situation. Too many vulnerable offenders suffering from mental illnesses are subject to abuse from other offenders, while many more become the subject of avoidable use of force interventions and extensive placements in segregation.

The Deaths in Custody Study

We are concerned about the high number of deaths and injuries in federal institutions. In our last annual report, we stated that the Office was especially concerned about the number of similar findings and recommendations made year after year by the Correctional Service's national investigations, provincial coroners and medical examiners after reviewing inmate deaths. We undertook to conduct a comprehensive review of reports, observations and recommendations dealing with deaths in custody and other matters. Finally, we stated that, in order to reduce the number of fatalities, a timely and systematic follow-up on corrective actions was required to ensure that preventive measures were implemented.

In this context, the Office retained the services of a senior academic from the University of Ottawa to study deaths in custody. Specifically, this project examined all reported deaths—due to factors other than natural causes—that occurred over a five-year period in Canadian federal correctional institutions. The study included all deaths that the Correctional Service had determined were homicides, suicides, overdoses or accidents. The project was designed to identify areas in which improvements might enhance the Correctional Service's ability to prevent or respond to assaults and self-injury in the future.

The Deaths in Custody Study examined 82 reported suicides, homicides and accidental deaths in custody from 2001 to 2005, inclusive. The researcher reviewed CSC board of investigation reports and action plans, coroners' reports, correspondence between CSC and both OCI and coroners' offices, and other documents pertaining to each fatality. The study came to the following conclusions.

- *Investigative boards and coroners repeatedly raise several common concerns in a significant number of deaths in custody cases.*
- *There is no evidence that the Correctional Service has improved its overall*

capacity to prevent or respond to deaths in custody during the five-year study period.

- *Finding #3: The Correctional Service tends to act on the findings and recommendations of boards of investigation, but often disagrees with, or takes no action on, coroners' recommendations.*
- *Finding #4: Typically, a significant period of time elapses between an institutional fatality and the Correctional Service's adoption of formal measures to address issues arising from it.*
- *Finding #5: It is likely that some of the deaths in custody could have been averted through improved risk assessments, more vigorous preventive measures, and more competent and timely responses by institutional staff.*

The Deaths in Custody Study presents disturbing findings. The report provides evidence that the Correctional Service must enhance its capacity to focus on observations and recommendations related to deaths in custody. The Correctional Service has failed to consistently incorporate lessons learned and implement corrective action over time and across regions, as similar errors are repeated, and similar findings and recommendations are being made time and again. The study also suggests that the Correctional Service resists or fails to reasonably act on a large proportion of coroners' findings and recommendations, compared to the findings and recommendations of its own boards of investigation. The report concludes that "…the Service fell short in implementing its own policies and practices, and in doing everything possible to avert a fatality."

Beginning in 2005, the Correctional Service launched three initiatives to improve its capacity to respond to serious incidents and deaths in custody: it introduced emergency protocols for all institutional health centre nurses; implemented policy changes that addressed first responder responsibilities; and improved mandatory training for all nurses. To date, the Correctional Service has not reported on the impact of these measures.

The Correctional Service has indicated a willingness to address many of the Deaths in Custody Study's findings. We are currently in talks with the Correctional Service in an attempt to make sure that it adheres to—or, in some instances, alters—existing procedures and practices to ensure **timely**

- convening of investigations;
- meaningful analysis of completed investigation reports;
- approval by the Correctional Service's Executive Committee (EXCOM) of recommendations and action plans developed in response to national investigative reports; and
- consistent implementation, follow-up and monitoring of actions taken in response to approved recommendations.

The Correctional Service has already committed to improving the timeliness and effectiveness of the investigation process, and to enhancing its mental health capacity and responsiveness to incidents. This initial undertaking is encouraging, and we look forward to further steps to fully address the areas of concern identified in the Deaths in Custody Study. We hope that this collaborative approach will result in significant improvements.

3. *I recommend that the Correctional Service establish a timely process whereby its Executive Committee approves the development of action plans in response to investigative reports into inmate deaths or major injuries. In no case should this process last longer than six months from the date of the incident.*

4. *I recommend that the Correctional Service develop an action plan on the steps it will take to establish a new process to ensure consistent and timely implementation, as well as regular follow-ups, of its recommendations, and those of coroners and medical examiners.*

5. *I recommend that the Correctional Service*

    - *establish a consistent framework for reporting and recording attempted suicides, self-inflicted injuries and overdoses;*

- *provide for the systematic review of the circumstances of these injuries in order to ensure that these cases are subject to appropriate review and to investigate, where required by law; and*
- *take corrective actions to prevent the recurrence of accidents and of wilful acts involving injuries.*

In April 2005, the Correctional Service signed a memorandum of understanding with the Public Health Agency of Canada (PHAC) to receive scientific and technical advice concerning the potential risks and benefits of prison needle exchange programs. The PHAC released its report in April 2006. It concluded that prison-based needle exchange programs in other jurisdictions have significantly reduced the transmission of infectious diseases, and that there was no evidence that these programs had jeopardized staff and offender safety.

On May 10, 2006, the Standing Senate Committee on Social Affairs, Science and Technology, chaired by Senator Michael J.L. Kirby, tabled a report on mental health and addiction, *Out of the Shadows at Last.* Following a discussion of prison-based needle exchange, the report recommended "that the Correctional Service of Canada immediately implement expanded harm reduction measures in all federal correctional institutions."

In August 2005, the Correctional Service began implementing the Safer Tattooing Practices Pilot Initiative, which included an educational component and the setting-up of tattoo rooms in six federal institutions. We received a copy of the evaluation of the program in December 2006. The evaluation concluded that "the initiative has demonstrated potential to reduce harm, reduce exposure to health risk, and enhance the health and safety of staff members, inmates and the general public."

On December 5, 2006, the Government of Canada cancelled the Safer Tattooing Practices Pilot Initiative and closed the six CSC tattoo rooms.

6. *I recommend that the Correctional Service evaluate the effectiveness and adequacy of its harm reduction strategies in consultation with its Health Care Advisory Committee.*

The over-representation of Aboriginal people in Canada's penitentiaries has been well documented over the past decade: nationally, Aboriginal people make up less than 3% of the Canadian population but comprise almost 19% of the total federal prison population. For women, this over-representation is even more dramatic—32% of women in federal penitentiaries are Aboriginal. The fact that this huge over-representation has grown in recent years is alarming. While the federal inmate population in Canada actually decreased between 1997 and 2007, the number of First Nations people in federal institutions increased by almost 26.4%. Moreover, the number of federally incarcerated First Nations women increased by a staggering 151% over this period.

We estimated the overall incarceration rate of Aboriginal Canadians in 2006 to be 1,024 per 100,000, or almost nine times higher than the rate for non-Aboriginal Canadians. While the Correctional Service does not control social conditions or policy decisions that help shape its offender population, it is responsible for operating in compliance with the law and ensuring the unique needs of Aboriginal offenders are addressed.

The Correctional Service has implemented a number of very positive initiatives and programs for

Aboriginal offenders over the last six years, including the following:

- eight healing lodges;
- core Aboriginal programs, including Circles of Change, In Search of Your Warrior and Aboriginal Offender Substance Abuse Programming (under review and revision); and
- program-based and site-specific initiatives, such as Pathways, traditional circles, the Medicine Wheel Program, sentencing circles (for institutional offences), sweat lodge and longhouse teachings, and celebrations of cultural traditions and ceremonial practices.

Unfortunately, these positive local initiatives are not well coordinated by the Correctional Service and have had limited impact on narrowing the gap in correctional outcomes between Aboriginal and other offenders. In fact, in our last Annual Report (2005/06), we detailed the following persistent pattern of poor outcomes arising from existing CSC policies, procedures, practices and organizational structures.

- Inmates of First Nations, Métis and Inuit heritage face routine over-classification, resulting in their placement in minimum-security institutions at only half the rate of non-Aboriginal offenders.
- The over-classification of Aboriginal women is even worse. For example, at the end of September 2006, Aboriginal women made up 44% of maximum-security federally sentenced women, 41% of the medium-security female population and only 18% of the minimum-security female population.
- Placement in a maximum-security institution and segregation limit access to rehabilitative programming and services intended to prepare inmates for release.
- Aboriginal inmates are released later in their sentences than other inmates.
- The proportion of full parole applications resulting in reviews by the National Parole Board is lower for Aboriginal offenders.
- The proportion of Aboriginal offenders under community supervision is significantly smaller than the proportion of non-Aboriginal offenders serving their sentences on conditional release.
- Aboriginal offenders continue to be over-represented among all offenders referred for detention.
- The rate of revocations for breach of conditions (no new criminal offence) is higher for Aboriginal offenders.
- Aboriginal offenders are re-admitted to federal custody more frequently than non-Aboriginal offenders, and too often this cycle of unfair treatment begins again.

On October 16, 2006, the Correctional Service issued its latest Strategic Plan for Aboriginal Corrections. The strategy came with a national action plan and five regional action plans, which included close to 200 actionable items. The great majority of the items had completion dates of March 2007 or earlier. These promising and ambitious undertakings have yet to be fully implemented and accordingly have not reversed any of the trends listed above.

We also note the Correctional Service's lack of progress in improving the treatment of offender populations in the North. A discussion paper, *Developing and Managing a Northern Correctional Framework*, reveals that complex issues are only beginning to be understood and that little concrete progress has been made on the Northern Strategy Framework (December 2004). A further discussion paper was issued in January 2006 but to date no substantive action has been initiated.

In past OCI annual reports, this Office recommended that the Correctional Service appoint a deputy commissioner specifically responsible for Aboriginal corrections to ensure that the Correctional Service incorporates Aboriginal concerns into all of its operational and policy decisions at the senior level. The Correctional Service instead expanded the role and responsibilities of the Senior Deputy Commissioner (SDC) by adding the Aboriginal portfolio to his duties. We viewed this response as a workable compromise, and we hoped it would help

the Correctional Service focus better on this key priority. Unfortunately, we are not encouraged thus far. A review of the last nine Records of Undertakings and Follow-Up from EXCOM Meetings does not provide evidence that Aboriginal-specific issues were discussed.

The Correctional Service continues to actively consult with Aboriginal communities, and we acknowledge its efforts to include Aboriginal communities in shaping Aboriginal corrections. However, the Correctional Service is not meeting its formal consultative legislative requirement. The *Corrections and Conditional Release Act* stipulates that the Correctional Service shall establish a National Aboriginal Advisory Committee to advise the Correctional Service on the provision of correctional services to Aboriginal offenders. The National Aboriginal Advisory Committee has not met since June 2004. We were advised that new terms of reference and membership for this committee are being developed.

We continue to be concerned that the Correctional Service does not have the necessary data collection systems in place to monitor and evaluate its progress in the area of Aboriginal corrections. We have for years recommended that the Correctional Service publicly issue detailed quarterly reports analyzing key correctional outcomes, including transfers, segregation, discipline, temporary absences and work releases, detention referrals, delayed parole reviews, and suspension and revocation of conditional release. The Correctional Service indicated in its Strategic Plan for Aboriginal Corrections that it would develop and implement an integrated monitoring system for assessing the impact of policy changes on Aboriginal offenders by March 2007. This date has now been shifted. In fact, we have seen no evidence of improved data collection or analysis, and we have been advised that the Correctional Service will now produce only basic annual reports on Aboriginal offenders, as it claims trends are not significantly changing over time.

Over the years, our Office and other observers have become increasingly concerned about the over-classification of Aboriginal offenders, and the use of the Correctional Service's actuarial risk assessment tools, including reintegration potential scales. Actuarial risk assessment tools are scales that measure risk related to recidivism, institutional adjustment or escape.

In 1996, Justice Louise Arbour was the first to express concerns regarding the validity and reliability of the Correctional Service's initial classification scale. The scale assesses several factors, including employment, marital or family situation, associates and social interaction, substance abuse, community functioning, personal and emotional orientation, and attitude.

The Correctional Service is currently doing a study to determine whether its re-classification scale needs to be revised. Depending on the result of the study, the Correctional Service will explore several options, including retaining, revising or replacing the existing scale. Consultations are underway and a draft internal report is now expected in December 2007. We are very concerned that if a new actuarial tool is required, it will take the Correctional Service many years to develop such a tool. With so much evidence regarding the inappropriateness of current tools for Aboriginal populations, we urge the Correctional Service to put in place interim measures as it proceeds to develop its new re-classification tools.

We were also notified that the Correctional Service has no plan to review its intake assessment tools to validate their appropriateness for use with the Aboriginal offender population. The combination of over-classification and lack of Aboriginal programming best illustrates how systemic barriers can hinder timely and effective offender reintegration. Aboriginal offenders are over-classified because of a poorly conceived actuarial scale. As a result, Aboriginal offenders are disproportionately placed in higher-security institutions, which have limited or no access to core programs designed to meet their unique needs. The absence of access to programming limits the opportunity for transfers to lower-security institutions, which in turn diminishes the chances of timely and safe conditional release. This scenario begins to explain why the reintegration of Aboriginal offenders is lagging so significantly behind the reintegration of other offenders. Clearly, these

differences in correctional outcomes cannot be explained by differences in criminogenic risk or need alone.

7. *I recommend that the Correctional Service reconsider its decision not to appoint a deputy commissioner for Aboriginal offenders with the authority to implement the Service's Strategic Plan for Aboriginal Corrections.*

8. *I recommend that the Correctional Service publicly report, on an annual basis, its progress in implementing its Strategic Plan for Aboriginal Corrections. The report should include progress on key correctional performance indicators, including transfers, segregation, discipline, temporary absences and work releases, detention referrals, delayed parole reviews, and suspension and revocation of conditional release.*

9. *I recommend that the Correctional Service immediately re-establish the National Aboriginal Advisory Committee, as required by law.*

4. Improved Capacities to Address Mental Health Needs of Offenders

We are pleased to report that the Correctional Service has made some progress in addressing the inadequacy of the mental health care provided to federal offenders. However, the full implementation of the entire CSC Mental Health Strategy is urgently required to ensure that the Correctional Service complies with its legal obligation to provide every inmate with essential mental health care and reasonable access to non-essential mental health care according to professionally accepted standards. Improving outcomes in this area is critical, as offenders with mental illnesses continue to be segregated when they display symptoms of their illnesses and are too often not receiving treatment according to professionally accepted standards.

The number of offenders in federal penitentiaries with significant, identified mental health needs has nearly doubled over the past decade. In 1997, 7% of incarcerated men and 13% of incarcerated women self-identified as having current mental health diagnoses. In 2007, 12% of incarcerated men and 21% of incarcerated women self-identified as having such diagnoses. The mental health services offered by the Correctional Service have not kept up with this dramatic increase and, in some instances, the services have deteriorated.

As reported in the Correctional Service's Report on Plans and Priorities (2007/08), mental health problems are up to three times more common among inmates in correctional institutions than among the general Canadian population. More than 1 out of 10 male inmates and 1 out of 4 female inmates have been identified at admission as having mental health problems, an increase of 71% and by 100%, respectively, since 1997.

In July 2004, the Correctional Service approved a mental health strategy that promotes the adoption of a continuum of care from initial intake through the safe release of offenders into the community. In December 2005, the Correctional Service secured funds to strengthen the community supervision of its mental health continuum. This Office welcomed the news of these new investments—approximately $6 million per year for five years—in community mental health. Funding allocated to enhance discharge planning and community support will assist offenders during their period of conditional release. We also welcome the Government of Canada's inclusion in its March 2007 budget of new investments—approximately $21 million for two years—to address the lack of a comprehensive mental health intake assessment process and to improve primary mental health care in CSC institutions.

The major limitation of the efforts to date is that the funding provided is only a small fraction of what is required to deal with this growing crisis. Moreover,

the funding has been allocated for the immediate and short terms, and no ongoing permanent funding has been secured. The Correctional Service recognizes the challenges of staffing additional positions. It cannot offer new permanent positions—for professionals such as psychiatric nurses, psychologists and behavioural science technologists—because the funding covers only a limited period of two to five years. This fact will undoubtedly hinder the Correctional Service's ability to recruit professional staff.

10. I recommend that the Minister make securing adequate and permanent funding for the full implementation of the Correctional Service's Mental Health Strategy a key portfolio priority.

11. I recommend that the Correctional Service fast track its training initiatives to ensure that all front-line employees are trained in dealing with mentally ill offenders.

Strengthened Management Practices

The Correctional Service's Report on Plans and Priorities (2006/07) committed the Service to strengthening its management practices by ensuring that there is a "robust and effective organization that is able to deliver on its key operational priorities and other activities in a cost-effective manner and to do this in a way that is consistent with public service values that are essential to a healthy workplace and to the confidence and trust of Canadians." The Correctional Service states that it will do so by improving results in the areas of harassment, staff grievances, respect, trust, accountability, management practices, ethics, resource, integrity, fairness, inclusiveness of the workplace and respect. The Correctional Service should be commended for its leadership efforts to strengthen its management practices. We will limit our comments and observations on this key priority to those initiatives that are of concern because of their impact on the offender population. Clearly, management practices can, and do, influence the treatment of offenders.

Audit and Evaluation

In the last two years, the Correctional Service has enhanced its audit and evaluation capacity and incorporated external expert input in its processes and practices. We welcome this initiative and believe that this approach has increased quality and rigour in internal audits and evaluations produced by the Correctional Service. We encourage the Correctional Service to rely on this approach in key areas of concern, including the investigative process, offender grievances, inmate injuries and institutional violence.

Fairness and Harassment Complaints

In response to the 2005 Public Service Employee Survey, the Correctional Service co-developed, with its six bargaining agents, an action plan to address the three major areas of employee concern identified: harassment; grievances; and respect, trust and accountability. The action plan for this fiscal year includes the following:

- increasing training in, and awareness of, harassment and grievance issues;
- developing, in consultation with bargaining agents, a new policy on managing harassment;
- clarifying roles, responsibilities and accountabilities related to managing harassment and grievances;
- increasing the use of external facilitators and investigators in harassment investigations;
- increasing the monitoring of harassment and grievance processes; and
- training managers in conflict management.

Moreover, in its draft Strategic Plan for Human Resource Management 2007–2010, the Correctional Service indicates that it will measure the results of its efforts to improve "workplace health and effective and responsive labour relations" using the following benchmarks:

demonstrated improvement in the management of employee harassment complaints, whereby
timeframes for harassment investigations are improved, and
harassment complaints are reduced; and
demonstrated improvement in managing employee grievances at each level, whereby
grievance complaints at the third level are reduced, and
the number of adjudication cases drops.

This Office congratulates the Correctional Service for moving forward with the above initiatives, which include clear targets and timelines for reducing employee grievances and harassment complaints. We believe that dealing fairly and expeditiously with grievances and harassment complaints is vital. This Office also believes that human rights obligations require that, regardless of one's situation or circumstances, all grievance and harassment complaint processes reflect the same key principles. Applying these principles helps create a healthy environment conducive to effective correctional operations for both staff and offenders.

We encourage the Correctional Service to apply consistent thinking in its approach to addressing offender grievances and harassment complaints. The *Corrections and Conditional Release Act* requires that offenders have complete and unprejudiced access to "a procedure for fairly and expeditiously resolving offenders' grievances." Over the years, our Office has repeatedly concluded in its annual reports that the existing procedure is dysfunctional in terms of expeditiously resolving offender grievances, most notably at the national level. The system has been ineffective in dealing with the chronic backlog of cases. This situation continues to have an impact on the operations of this Office as, increasingly, offenders turn to us to resolve their concerns. The Federal Court has recently commented on the Correctional Service's performance in this regard *(Caruana v. Attorney General of Canada*, T-1889-05, November 9, 2006) and stated:

> This proceeding brings to light, undoubtedly not for the first time, the Correctional Service of Canada's grievance procedure to provide for "...fairly and expeditiously resolving offenders' grievances in matters within the jurisdiction of the Commissioner,...". Indeed, the Applicant's experience in bringing forward a not unreasonable grievance leading to this judicial review discloses that CSC's grievance procedure, at least at the second level in the Ontario Region at the time here at issue, was anything but expeditious and in stark contrast with the Commissioner's directive as to what he or she interprets to be expeditious procedure.

The Correctional Service in 1998, facing excessively lengthy delays and a lack of compliance with its own policy, extended its timeframes "to better reflect the time required to respond." This Office raised concerns at the time that such an extension was inconsistent with the Correctional Service's commitment to "an effective, timely redress process for offenders" and did not reflect legal requirements. Almost a decade later, only 22% of the grievances identified as "high priority" at the Commissioner's level were answered within these expanded timeframes in fiscal 2006/07, and the Correctional Service is again considering extending the already extended timeframes.

The Correctional Service introduced a revised procedure four years ago in an attempt to reasonably address offenders' harassment complaints. It issued a further improved policy bulletin on harassment, sexual harassment and discrimination in September 2006. In our annual reports, we have repeatedly raised the issues pertaining to harassment grievances as a key priority. In 2004, the Canadian Human Rights Commission did the same. While the Correctional Service appears to have finally developed a reasonable harassment policy, we remain extremely concerned that little progress has been made in ensuring operational compliance with the policy and legal provisions in such a key priority area. The Correctional Service does not have enough trained and certified investigators to deal with the 400 harassment complaints it receives annually, and unreasonable delays remain the norm in addressing these sensitive and important grievances.

In its draft Strategic Plan for Human Resource Management 2007–2010, the Correctional Service acknowledges that it must "put into place robust measures to recruit and retain a representative workforce." The Correctional Service identified the need to continue to increase the proportion of Aboriginal workers **at all levels**, beyond employment equity requirements, particularly in its executive ranks and in institutions with significant Aboriginal offender populations. It plans to implement a national strategy for recruiting Aboriginal employees and senior executives to meet its needs, starting in March 2008.

12. *I recommend that the Correctional Service immediately audit its operations to ensure it meets its legislative requirement to resolve offenders' complaints and grievances fairly and expeditiously. This audit should examine the use of grievance information and trend analysis to implement strategies to prevent future complaints and to systematically address areas of offender concern.*

13. *I recommend that the Correctional Service significantly increase (above the required employment equity level) the overall rate of representation of Aboriginal employees in its workforce at all levels in institutions where a majority of offenders are of Aboriginal ancestry.*

Other Activities

We will take this opportunity to report on our continued commitment to enhancing this Office's citizen engagement and its information program for offenders. This past year, we have again been involved in a number of outreach activities. We have continued to increase our participation in public events to enhance understanding of the responsibilities of Canada's federal prison ombudsman. Articles we have written have appeared in a variety of publications. We have also made presentations to a broad spectrum of audiences at universities, colleges and community centres, as well as conferences attended by psychologists, criminologists, lawyers, judges, mental health professionals, prison administrators and interested citizens. These activities were opportunities to increase public understanding of the role of independent prison oversight within our criminal justice system.

We would like to report on two additional undertakings of our Office. First, the Office was selected to be the lead partner on an important project, fully funded by the Canadian International Development Agency, with the prison administration of China. The Jail Supervision Division of the Penitentiary Administration Bureau of the Chinese Public Security Ministry (JSD) openly acknowledged significant human rights challenges in its prisons and demonstrated an interest in responding to a recent report of the UN Special Rapporteur against Torture. The UN report was critical of Chinese authorities' treatment of their prisoners. This project is unique because the JSD is partnering directly with our Office, whose statutory mandate includes making recommendations on human rights compliance. The Office was specifically selected for this project because of its unique mandate and its established expertise in human rights in correctional settings.

Second, in April 2006, the *Canadian Journal of Criminology and Criminal Justice* released a special issue entitled "Prison Oversight and Human Rights," an evaluation of prisoners' human rights in Canada and abroad. The Director of Policy and Senior Counsel of this Office acted as the guest editor of the special issue. A number of articles in this issue called for reforms previously recommended by the Office in our annual reports to Parliament. These recommendations include introducing independent adjudication for administrative segregation; improving the Correctional Service's inmate grievance process to ensure fair and timely resolution of offender complaints; improving access to programming and services specifically designed to meet the needs of women, Aboriginal people and offenders with mental health concerns; and encouraging Canada to sign and ratify the *Optional Protocol to the UN Convention against Torture* to strengthen external oversight mechanisms.

Conclusion

We are looking forward to working collaboratively with the Correctional Service on its five key priorities and to addressing the 12 public safety barriers we have identified in this year's Annual Report 2006/07. We acknowledge that none of the issues will be easy to resolve. However, we sincerely hope that the Correctional Service will respond not only to our specific recommendations but also to the issues themselves, by setting the bar high and committing itself to addressing these longstanding offender concerns in a reasonable and timely way. Canadians deserve nothing less than the best correctional system in return for their significant investment.

As for next year, the Office will focus on the Correctional Service's progress in addressing its five key priorities as they relate to offender concerns and on its ongoing response to the Deaths in Custody Study. We will continue to work with various stakeholders, and to increase our Office's citizen engagement and its information program for offenders.

As we move forward, confident of having addressed the Auditor General's recommendations, we are committed to building upon our investigative and policy capacity. Following a successful OCI organizational retreat and staff consultation, we have initiated concrete steps to review and enhance several internal OCI processes, including communications, investigation procedures, career development and staff training.

We look forward to the coming year and the obvious challenges it will present. We are confident, as indicated in the introduction, that the underlying issues detailed in this report can be resolved. The Office will continue to work with the Correctional Service in an open and cooperative fashion to assist in addressing areas of offender concern and to contribute to public safety.

ANNEX A: STATISTICS

ANNEX A: STATISTICS

Table A: Complaints[1] By Category

Complaints - see Glossary (1)
Internal Response - see Glossary (2)
Investigation - see Glossary (3)

CATEGORY	IR[2]	CIM[3]	TOTAL
Administrative Segregation			
Conditions	25	118	143
Placement/Review	87	223	310
Total	**112**	**341**	**453**
Case Preparation			
Conditional Release	66	123	189
Post Suspension	28	28	56
Temporary Absence	12	39	51
Transfer	64	69	133
Total	**170**	**259**	**429**
Cell Effects	246	440	686
Cell Placement	55	73	128
Claims Against the Crown			
Decisions	17	11	28
Processing	21	33	54
Total	**38**	**44**	**82**
Community Programs/Supervision	7	15	22
Conditions of Confinement	117	257	374
Correspondence	43	67	110
Death or Serious Injury	7	9	16
Decisions (General) - Implementation	36	34	70
Diet			
Medical	6	39	45
Religious	11	19	30
Total	**17**	**58**	**75**
Discipline			
Independent Chairperson (ICP) Decisions	6	6	12
Minor Court Decisions	17	14	31
Procedures	24	27	51
Total	**47**	**47**	**94**
Discrimination	12	17	29
Employment	54	92	146
File Information			
Access - Disclosure	70	87	157
Correction	115	71	186
Total	**185**	**158**	**343**

Financial Matters			
Access	46	67	113
Pay	58	77	135
Total	**104**	**144**	**248**
Food Services	27	46	73
Grievance Procedure	77	219	296
Harassment	25	36	61
Health and Safety - Worksite	5	5	10
Ion Scan/Drug Dog	9	7	16
Health Care			
Access	85	372	457
Decisions	117	238	355
Dental	18	86	104
Total	**220**	**696**	**916**
Mental Health			
Access	9	49	58
Programs	5	6	11
Total	**14**	**55**	**69**
Methadone	9	43	52
Official Languages	4	4	8
Operation/Decisions of the OCI	28	15	43
Programs			
Access	68	121	189
Quality/Content	25	25	50
Total	**93**	**146**	**239**
Release Procedures	27	45	72
Safety/Security of Offender(s)	50	117	167
Search and Seizure	13	28	41
Security Classification	63	130	193
Sentence Administration	21	37	58
Staff Performance	236	216	452
Telephone	44	136	180
Temporary Absence Decision	36	58	94
Transfer			
Implementation	35	131	166
Involuntary	62	146	208
Pen Placement	25	55	80
Voluntary	45	111	156
Total	**167**	**443**	**610**
Urinalysis	12	11	23
Use of Force	14	23	37

Visits			
General	33	73	106
Private Family Visits	73	178	251
Total	**106**	**251**	**357**
Outside Terms of Reference			
Parole Process/Decisions	133	61	194
Other Issues	63	33	96
Grand Total	**2746**	**4916**	**7662**

Complaints may be made by an offender or a party action on behalf of an offender by telephone, facsimile, letter and/or during interviews held by the OCI's investigative staff at federal correctional facilities.

The legislation also allows the OCI to commence an investigation at the request of the Minister or on the OCI's own initiative.

A response provided to a complainant that does not require consultation with any sources of information outside the OCI.

A contact where an inquiry is made to the Correctional Service and/or documentation is reviewed/analyzed by the OCI's investigative staff before the information or assistance sought by the offender is provided.

Investigations vary considerably in terms of their scope, complexity, duration and resources required. While some issues may be addressed relatively quickly, others require a comprehensive review of documentation, numerous interviews and extensive correspondence with the various levels of management at the Correctional Service of Canada prior to being finalized.

B. Complaints by Institution

	Number of Complaints	Number of Grievances	Number of Days in Institution
WOMEN'S FACILITIES			
Edmonton Women's Facility	73	21	3
Fraser Valley	107	60	5
Grand Valley	134	55	10
Isabel McNeill House	17	7	1
Joliette	55	30	6
Okimaw Ohci Healing Lodge	19	11	2
Nova	30	14	4
Regional Psychiatric Centre	17	8	2
Total	**452**	**206**	**33**
ATLANTIC			
Atlantic	123	45	8
Dorchester	296	92	10.5
Shepody Healing Centre	30	14	2.5
Springhill	115	46	8
Westmorland	29	15	2.5
Region Total	**593**	**212**	**31.5**
ONTARIO			
Bath	131	62	8.5
Beaver Creek	58	17	4
Collins Bay	101	51	7
Fenbrook	282	96	13
Frontenac	33	17	3
Joyceville	166	55	12
Kingston Penitentiary	714	129	14
Millhaven	232	46	10
Pittsburgh	16	10	2
Regional Treatment Centre	126	34	8
Warkworth	339	110	11.5
Region Total	**2198**	**627**	**93**
PACIFIC			
Ferndale	21	11	2
Kent	199	69	13
Kwikwèxwelhp	16	4	3
Matsqui	161	62	8
Mission	157	100	11
Mountain	175	75	14.5
Pacific	150	91	5.5
Regional Treatment Centre	126	42	4
William Head	16	9	1.5
Region Total	**1021**	**463**	**62.5**

PRAIRIE			
Bowden	217	75	15
Drumheller	151	54	16
Edmonton	385	90	13
Grande Cache	92	36	3.5
Pê Sâkâstêw Centre	12	4	2
Regional Psychiatric Centre	147	34	6.5
Riverbend	12	4	1.5
Rockwood	8	3	3
Saskatchewan Penitentiary	299	77	16.5
Stan Daniels	12	5	2
Stony Mountain	276	112	13
Region Total	**1611**	**494**	**92**
QUEBEC			
Archambault	126	60	6
Centre Régional Santé Mentale	76	37	4
Cowansville	131	61	9
Donnacona	223	109	17
Drummond	160	65	9.5
Federal Training Centre	60	15	2.5
La Macaza	121	67	12
Leclerc	150	35	7
Montée St-François	35	19	3
Port Cartier	329	146	12
Regional Reception Centre	94	31	3.5
Special Handling Unit	66	34	8
Ste-Anne des Plaines	31	20	2
Region Total	**1602**	**699**	**95.5**
GRAND TOTAL	**(*)7477**	**2701**	**407.5**

(*) Excludes 154 complaints from federal offenders in the community and 31 complaints from federal offenders in provincial institutions.

Atlantic	593	1366
Quebec	1602	3301
Ontario	2198	3677
Prairie	1611	3364
Pacific	1021	1964
Women's Facilities	452	546
TOTAL	**7477**	**14218**

(*) Excludes 154 complaints from federal offenders in the community and 31 complaints from federal offenders in provincial institutions.

(**) As of June 2007, according to the Correctional Service of Canada's Corporate Reporting System.

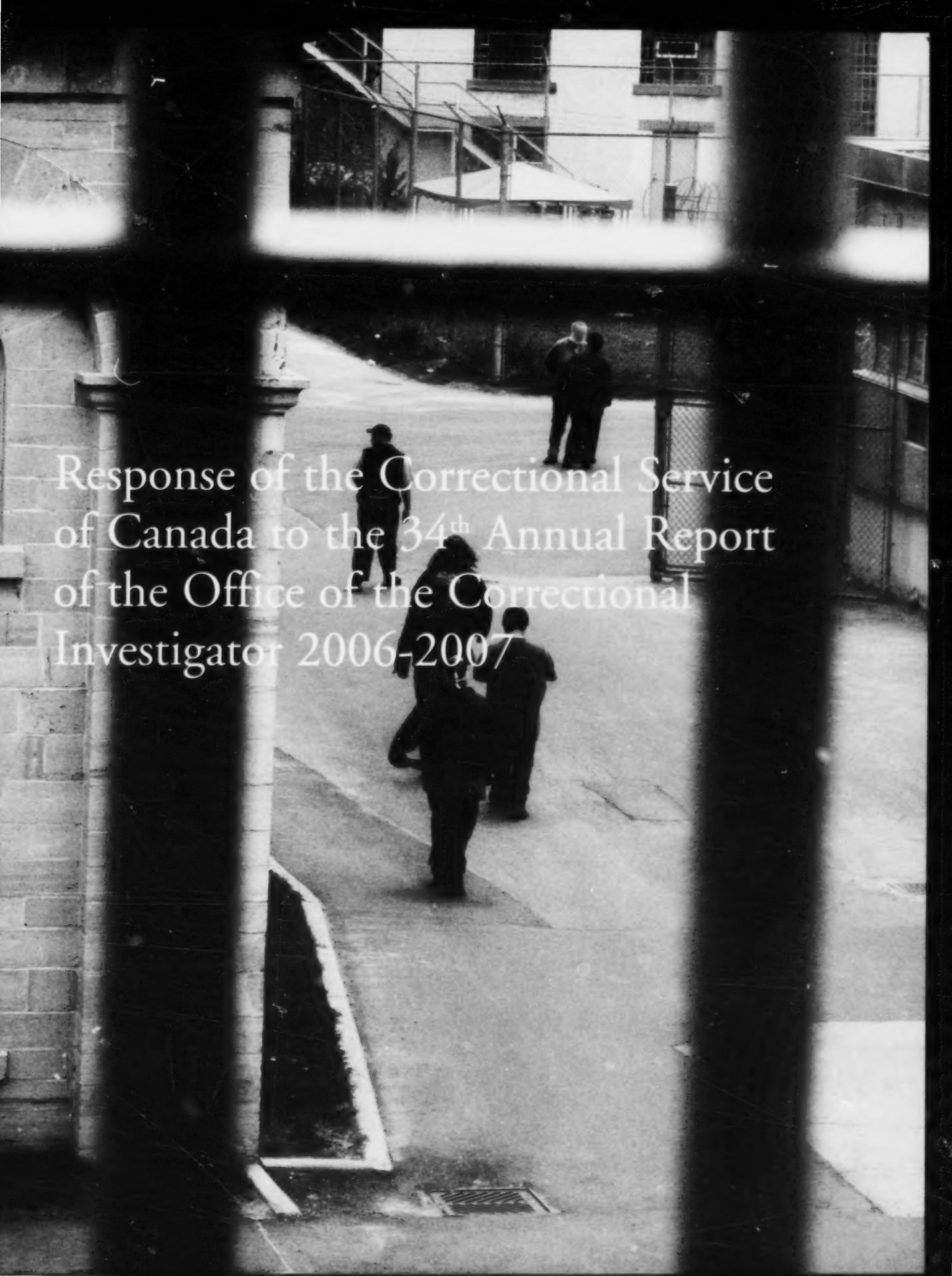
Internal Response	Information given	1959
	Referral	616
	Not supported	52
	Withdrawn	119
Total		**2746**
Investigation	Information given	1542
	Not supported	329
	Pending	102
	Referral	1255
	Recommendation/Resolution Facilitated	1474
	Withdrawn	214
Total		**4916**
GRAND TOTAL		**(*) 7622**

(*) Includes 154 complaints from federal offenders in the community and 31 complaints from federal offenders in provincial institutions.

Health Care	916
Cell Effects	686
Transfer	610
Administrative Segregation	453
Staff Performance	452
Case Preparation	429
Conditions of Confinement	374
Visits and Private Family Visits	357
Information – Access and Correction	343
Grievance Procedure	296

Health Care	92
Cell Effects	77
Administrative Segregation	73
Staff Performance	73
Case Preparation	70
Program Access and Content	57
Information – Access and Correction	49
Conditions of Confinement	48
Visits and Private Family Visits	45
Telephone	29

Health Care	63
Staff Performance	36
Administrative Segregation	33
Temporary Absence Decision	28
Cell Effects	24
Security Classification	23
Case Preparation	21
Safety/Security of Offender	21
Cell Placement	20
Program Access and Content	20



Response of the Correctional Service of Canada to the 34th Annual Report of the Office of the Correctional Investigator 2006-2007

INTRODUCTION

The goal of the Canadian criminal justice system is to contribute to the maintenance of a just, peaceful and safe society. Through its legislated mandate[1], the Correctional Service of Canada (CSC) plays an important role in contributing to public safety by:

- carrying out sentences imposed by courts through the reasonable, safe, secure and humane control of offenders in institutions, and effective supervision of offenders in communities
- assisting the rehabilitation of offenders and their reintegration into the community as law-abiding citizens, through the provision of programs and other interventions in institutions and communities.

At the end of the 2005-2006 fiscal year, CSC was responsible for approximately 12,700 federally incarcerated offenders (excluding 1,200 offenders temporarily detained while on conditional release to the community) and 6,800 offenders actively supervised in the community. Over the course of the year, including all admissions and releases, CSC managed a flow-through of 25,500 different offenders.

Priorities

In order to deliver the best possible public safety results, CSC is continuing to focus on the same priorities identified in the previous year:

1. Safe transition of eligible offenders into the community;
2. Safety and security for staff and offenders in our institutions;
3. Enhanced capacities to provide effective interventions for First Nations, Métis and Inuit offenders;
4. Improved capacities to address mental health needs of offenders; and
5. Strengthened management practices.

Challenges and Way Forward

For several years CSC has experienced increasing challenges due to shortfalls in funding, an infrastructure that is dated and rusting out, and an offender population that has become more complex and difficult to manage. The profile changes include higher numbers of extensive histories of violence, organized crime backgrounds, gang affiliations, infectious diseases and serious mental disorders, as well as a growing proportion of the population with Aboriginal ancestries.

In the 2007 Budget, the Government addressed the current challenges by putting in place a two-part scenario. First, two-year funding was provided to enable CSC to address its most urgent issues, specifically to:

- meet requirements for corrective maintenance in our institutions
- sustain security and safety of our staff and offenders
- meet basic legal and policy requirements, including information management and technology support
- provide additional capacity directly related to the changing offender profile.

Secondly, an independent review of corrections was launched. This review is currently being conducted by an independent panel which is examining CSC's operational priorities, strategies and business plans.

The panel has been asked to provide an assessment of the efficiency and effectiveness of CSC's contributions to public safety and to provide advice on how they might be strengthened. It is expected that this review will help set the stage for a clear, long-term direction for the federal corrections system as well as for sustainable resourcing levels. The panel will provide its report to the Minister by October 31, 2007, and, as announced by the Minister, it will be made public.

1. Annex A details our legislative mandate.

CSC's response to the recommendations of the Correctional Investigator this year must be understood in the context of the two-part scenario outlined above. Longer-term approaches can only be fully established once the independent review is completed and the Government has responded to it.

In addition, some of the Correctional Investigator's recommendations this year touch on areas where CSC already has taken action or launched a process to deal with the issue. As a result, those responses are framed in terms of CSC's ongoing progress.

Recommendation #1:

> *I recommend that the Correctional Service secure and commit adequate funding to improve its capacity to provide the required assessments and programming in advance of the offender's scheduled parole hearing dates.*

With respect to assessment capacity, the following tools are currently under development:

- security reclassification scale for Aboriginal offenders
- Inuit-specific risk prediction scale
- revised dynamic factors identification and analysis component of the Offender Intake Assessment
- computerized mental health intake assessment
- Fetal Alcohol Spectrum Disorder screening protocol
- initial custody assessment for women
- dynamic risk assessment tool for women
- computerized assessment of substance abuse for women.

To address gaps brought about by the changing offender profile related to programming, national implementation has begun for a moderate intensity violence prevention program, an Alternatives, Associates and Attitudes program, an Aboriginal Basic Healing program, as well as expansion of the Aboriginal Offender Substance Abuse program. With respect to women offender programming, work is near completion for a women's violence prevention program.

In terms of securing additional funding to support further enhancement of its capacity in these areas, CSC is awaiting the results of the independent review that is currently underway. Assessing CSC's capacity to do effective programming and assessment are an important aspect of the panel's mandate.

CSC will continue to strive for improvement in these areas.

Recommendation #2:

> *I recommend that the Correctional Service establish as a priority the timely preparation of cases to appear before the National Parole Board, as per policy. Performance in this key area should be closely monitored and measured on an ongoing basis through increased reporting.*

With respect to the timely preparation of parole cases appearing before the National Parole Board, CSC continues to monitor compliance with policy and measure performance on an ongoing basis. CSC conducts monthly reviews of our statistics via our Corporate Monitoring Tool and does a comparative analysis against the statistics kept and provided by NPB.

All CSC regions and operational sites have automated access to these performance measures for self-assessment and ongoing management improvement. In addition, National Headquarters regularly bring variances to the attention of senior administrators for corrective action.

CSC will continue its efforts to improve its performance in this area.

Recommendation #3:

> *I recommend that the Correctional Service establish a timely approval process whereby its Executive Committee approves the development of action plans in response to investigative reports into inmate deaths or major injuries. In no case should this process last longer than six months from the date of the incident.*

Our current practice already requires Executive Committee members to review, amend and approve all action plans for closure of these national investigations. While an action plan is under development, interim measures are initiated if required.

CSC has already put in place procedures to ensure that all routine investigations are completed within six months. For more complex investigations, the process may extend beyond the timeframe but only with the specific approval of the Senior Deputy Commissioner.

In addition, CSC resources were re-profiled during 2006-07 to improve timeliness. Increased tracking and accountability processes are also being established.

Recommendation #4:

> *I recommend that the Correctional Service develop an action plan on the steps it will take to establish a new process to ensure consistent and timely implementation, as well as regular follow-ups, of its recommendations and those of Coroners and Medical Examiners.*

The procedure that has been in place for several years requires that recommendations from both CSC investigations and from external bodies be reviewed by national and/or region Health Services officials against evidence-based medical and health standards. All recommendations are seriously considered and, when a recommendation is deemed appropriate and feasible, an action plan is put in place. Follow-up is conducted to verify that the required action has been implemented.

As a process is already in place, CSC believes it is not necessary to establish a new one. Nevertheless, CSC recognizes that improvements to the discipline around the existing process are required. CSC is developing a number of different strategies to increase and support its capacity for a more rigorous and timely analysis of the information contained in investigation reports, as well as those of Coroners' and Medical Examiners. In addition, greater focus will be placed on communicating "lessons learned" to the operational sites.

Resources within the Correctional Operations and Programs Sector are also being re-profiled to increase CSC's capacity to monitor the progress on action plans and support their implementation.

CSC is progressively moving toward a more disciplined regime in which the implementation of action plans are effectively tracked, and lessons learned are integrated and communicated across CSC in a timely fashion.

Recommendation #5:

> *I recommend that the Correctional Service:*
>
> *(1) Establish a consistent framework for reporting and recording attempted suicides, self-inflicted injuries and overdoses.*

CSC is currently reviewing Commissioner's Directive 568-1, *Recording and Reporting of Security Incidents*, to more accurately define and report self-inflicted injuries, overdose incidents, and attempted suicides.

It is anticipated that the revised definitions and process, along with corresponding changes to the Commissioner's Directive 568-1, will be completed by fall of 2007.

(2) Provide for the systemic review of the circumstances of these injuries in order to ensure that these cases are subject to appropriate review and to investigate, where required by law.

Following the promulgation of CD 568-1 (see above), these inmate injuries will be reviewed on a quarterly basis by National Headquarters. This will be an important refinement to the review and investigative process that currently exists.

(3) Take corrective actions to prevent the recurrence of accidents and of wilful acts involving injuries.

In March 2001, through communications from the National and Regional Joint Occupational Safety and Health (NJOSH) Committees, the local Joint Occupational Safety and Health (JOSH) committees were reminded of this obligation to conduct reviews of the circumstances associated with all staff and inmate injuries of an accidental nature and to take specific timely corrective action when appropriate. As well, senior officials in the regions have been reminded of their obligation to ensure that all local committees continue to track and review all staff and inmate injuries of an accidental nature. As a result, CSC's discipline in this area has significantly improved.

CSC is exploring options to analyse and report nationally on staff injuries. The options will be discussed with the NJOSH Committee at their fall 2007 meeting and the selected option will be implemented fully by spring 2008. In addition, CSC will incorporate inmate accidental injuries into the national reporting process.

Recommendation #6:

I recommend that the Correctional Service evaluate the effectiveness and adequacy of its harm reduction strategies in consultation with its Health Care Advisory Committee.

The Health Care Advisory Committee has committed to providing CSC with their advice by fall 2007 on potential options related to the prevention of transmission of infectious diseases (including harm reduction) that might be implemented in CSC.

Recommendation #7:

I recommend that the Correctional Service reconsider its decision not to appoint a Deputy Commissioner for Aboriginal Offenders with the authority to implement the Service's Strategic Plan for Aboriginal Corrections.

CSC's work in this important area is driven by the Strategic Plan for Aboriginal Corrections, which was extensively reviewed and discussed by Executive Committee prior to its formal approval. The Strategic Plan is a corporate priority and is integrated as such in CSC's Report on Plan and Priorities. This management accountability process publicly demonstrates our corporate ownership of the Strategic Plan.

The Senior Deputy Commissioner is responsible for the effective implementation of CSC's Strategic Plan for Aboriginal Corrections, and has been and continues to be a strong and effective voice at Executive Committee.

The Strategic Plan for Aboriginal Corrections clearly articulates the accountabilities of the Assistant Commissioner, Correctional Operations and Programs and the Deputy Commissioner for Women to ensure there is a corporate emphasis on implementing the specific initiatives in an integrated manner. In addition, every Regional Deputy Commissioner is responsible and accountable for improving results for Aboriginal offenders. This accountability acknowledges the fact that Aboriginal offenders are located in all institutions and on almost all parole office caseloads across the country.

In support of the Strategic Plan, a national implementation plan, with the appropriate involvement of Regions and NHQ Sectors, is in place and progress on implementation is reported twice annually. CSC believes this action is sufficient to ensure appropriate action and monitoring of results.

Aboriginal corrections is a major focus of the independent review panel. This focus includes programming and interventions, employment and capacity issues with respect to Aboriginal corrections. The Government's response to the recommendations of the panel could therefore involve some significant adjustments to the Strategic Plan as a result of the review panel's comments. Should changes to the current governance structure be needed to deliver on these adjustments, CSC will consider them at that time.

Recommendation #8:

> ***I recommend that the Correctional Service publicly report, on an annual basis, its progress in implementing its Strategic Plan for Aboriginal Corrections. The report should include progress on key correctional performance indicators, including transfers, segregation, discipline, temporary absences and work releases, detention referrals, delayed parole reviews, and suspension and revocation of conditional release.***

CSC produces an annual *Report on Plans and Priorities* (RPP) and reports on the results achieved against these plans in its annual *Departmental Performance Report* (DPR). CSC uses the DPR to report on progress toward the goals of the National Action Plan on Aboriginal Offenders.

In addition, CSC contributes significantly to the Canadian Centre for Justice Statistics' *Adult Correctional Services in Canada* report and Public Safety Canada's *Corrections and Conditional Release Overview*. Both are annual statistical publications which contain information on Aboriginal offenders. CSC is in the early stages of developing its own annual statistical report. The report will include information on the total offender population, including Aboriginal and women offenders.

Recommendation #9:

> ***I recommend that the Correctional Service immediately re-establish the National Aboriginal Advisory Committee, as required by law.***

Work to select new members for the National Aboriginal Advisory Committee is underway.

Recommendation #10:

> ***I recommend that the Minister make securing adequate and permanent funding for the full implementation of the Correctional Service's Mental Health Strategy a key portfolio priority.***

During this past year, CSC has worked very closely with the Minister to secure funding for implementation of the Mental Health Strategy.

Consistent with the two-part scenario outlined in the introduction, CSC has been provided with funding for 2007/08 and 2008/09 so that it can move ahead with three elements of the strategy:

1) mental health intake screening and assessment
2) mental health primary care at selected sites and
3) some enhancements to the services provided at Regional Treatment Centres.

This investment is sufficient to move in the right direction for fiscal years 2007/2008 and 2008/2009.

Mental Health is a major focus for the independent review panel. Resourcing levels for CSC's mental health capacity beyond 2008/2009 will be determined by the Government's response to the recommendations of the panel.

Recommendation #11:

> *I recommend that the Correctional Service fast track its training initiatives to ensure that all front-line employees are trained in dealing with mentally ill offenders.*

CSC recognizes the importance of training for staff required to work with mentally disordered offenders. CSC's Mental Health Strategy includes additional training for all staff and CSC has already begun to implement the first two years of this Strategy.

As part of the implementation plan for the elements of the Strategy for which CSC has received funding, training programs that were developed for the Community Mental Health Initiative are being adapted for use in institutions and will be piloted this fiscal year. The two-year funding received includes funds for the training of front-line staff, and CSC will provide as much training as possible given the resources available during this period of time.

STRENGTHENED MANAGEMENT PRACTICES

Recommendation #12:

> *I recommend that the Correctional Service immediately audit its operations to ensure it meets its legislative requirement to resolve offenders' complaints and grievances fairly and expeditiously. This audit should examine the use of grievance information and trend analysis to implement strategies to prevent future complaints and systematically address areas of offender concern.*

An audit of the Offender Complaint and Grievance System has already been scheduled for next fiscal year (2008-2009). This timing was approved by CSC's Audit Committee as the most appropriate juncture for reviewing progress on the initiatives that have already been launched in this area.

The objective of this audit will be to assess the overall management control framework for the efficient management of offender complaints and grievances and to ensure compliance with relevant legislation, policy and procedures, including applicable Commissioner's Directives. The audit will also seek to identify opportunities for improvement, including the potential for CSC to identify and share best practices that have been implemented in specific regions or institutions.

Recommendation #13:

> *I recommend that the Correctional Service significantly increase (above the required employment equity level) the overall rate of representation of Aboriginal employees in its workforce at all levels in institutions where a majority of offenders are of Aboriginal ancestry.*

CSC has developed a Strategic Plan for Human Resource Management that has prioritized our activities and initiatives for the next three years. Among these priorities is the development of a Departmental National Recruitment Strategy that will include Aboriginal recruitment as a focal point for recruitment activities and work began in summer 2007.

Recruitment/staffing mechanisms under the new *Public Service Employment Act* have been identified and will be further utilized to increase recruitment flexibilities. Work has also started to identify systemic barriers to remove any unnecessary recruitment/staffing impediments.

ANNEX A: CSC's MANDATE

The *Corrections and Conditional Release Act, (CCRA)* is the legislative framework for CSC. The mandate of the Correctional Service of Canada is to contribute to the maintenance of a just, peaceful and safe society by:

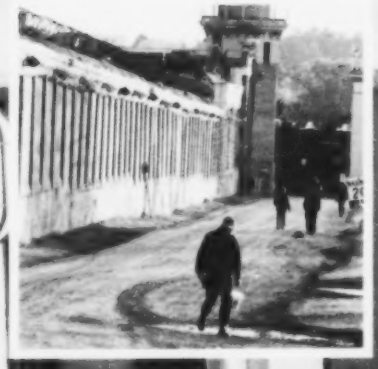
- carrying out sentences imposed by courts through the safe and humane custody and supervision of offenders; and
- assisting in the rehabilitation of offenders and their reintegration into the community as law-abiding citizens through the provision of programs in penitentiaries and in the community.

Consistent with the CCRA, CSC's Mission reflects Canadians' values, including respect for the rule of law, safe, secure and humane custody of offenders and underlines our commitment to public safety.

Delivery of correctional services is also framed by the Canadian *Charter of Rights and Freedoms* and numerous Acts, regulations, policies, and international conventions.

L'enquêteur correctionnel Canada

The Correctional Investigator Canada



Rapport annuel du Bureau de l'enquêteur correctionnel 2006-2007

Canada

The Correctional Investigator
Canada

P.O. Box 3421
Station "D"
Ottawa, Ontario
K1P 6L4

L'Enquêteur correctionnel
Canada

C.P. 3421
Succursale "D"
Ottawa (Ontario)
K1P 6L4

Le 29 juin 2007

L'honorable Stockwell Day, c.p., député
Ministre de la Sécurité publique
Chambre des communes
Ottawa (Ontario) K1A 0A6

Monsieur le Ministre,

Conformément aux dispositions de l'article 192 de la Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition, j'ai le devoir et l'honneur de vous soumettre le trente quatrième rapport annuel de l'enquêteur correctionnel.

Veuillez agréer, Monsieur le Ministre, l'expression de mes sentiments distingués.

L'enquêteur correctionnel,

Howard Sapers

Canada

TABLE DES MATIÈRES

Message de l'enquêteur correctionnel **3**

Douze obstacles fondamentaux à la sécurité publique **7**

1. Mise en œuvre intégrale de la Stratégie en matière de santé mentale du Service correctionnel du Canada (SCC) 9
2. Mise en œuvre intégrale de la Stratégie nationale du SCC concernant les Autochtones 9
3. Formation du personnel 10
4. Capacité en matière de programmes et accès aux programmes en temps opportun 10
5. Classement selon le niveau de sécurité et classement à un niveau trop élevé 11
6. Normes professionnelles reconnues et accréditation des services de santé 11
7. Gestion de la population de délinquants 12
8. Collecte et analyse de données 12
9. Maladies transmissibles et initiatives de réduction des méfaits 12
10. Leçons retenues et pratiques exemplaires 13
11. Permissions de sortir sans escorte et placements à l'extérieur 14
12. Questions relatives aux ressources humaines 14

Cinq priorités du Service correctionnel du Canada **15**

1. La transition en toute sécurité des délinquants dans la collectivité 17
2. La sécurité accrue du personnel et des délinquants dans nos établissements 18
3. La capacité accrue d'intervenir efficacement auprès des délinquants issus des Premières nations et des délinquants métis et inuits 21
4. La capacité accrue de répondre aux besoins en santé mentale des délinquants 24
5. Le renforcement des pratiques de gestion 25

Autres activités **28**

Conclusion **29**

Annexe A : Statistiques **31**

Réponse du Service correctionnel du Canada **41**

WARNING
Stay Clear When
Gate Is In Motion!

MESSAGE DE L'ENQUÊTEUR CORRECTIONNEL

Des bureaux d'ombudsman, comme le Bureau de l'enquêteur correctionnel (BEC), ont été établis au Canada et à l'étranger parce qu'on reconnaît de plus en plus la nécessité de protéger les droits individuels et de renforcer l'obligation de rendre compte des institutions publiques. Les bureaux d'ombudsman sont aujourd'hui considérés comme des instruments utiles et agissants qui aident les citoyens à assurer un traitement équitable de la part de leurs gouvernements. À l'instar d'autres bureaux d'ombudsman, le BEC exerce son influence sans posséder de réels pouvoirs. Aussi ne pouvons-nous pas obliger le Service correctionnel du Canada (SCC) à se conformer à nos recommandations. Toutefois, en tant qu'organisation démocratique créée par le Parlement, le BEC est en bonne posture pour procéder à des examens minutieux et objectifs, pour ensuite amener le SCC à revenir sur des décisions qui ne respectent pas la loi et les politiques de l'organisation, ou encore qui soulèvent des questions d'équité.

Le maintien, dans le contexte correctionnel, d'un recours efficace et extérieur au SCC est crucial. En effet, de par leur nature, les prisons sont des lieux fermés, souvent à l'abri du regard du public, où un groupe exerce un pouvoir considérable sur un autre. Et quelle que soit la qualité de la gestion qui se fait dans ces établissements, les risques d'abus de pouvoir sont toujours présents. C'est pourquoi les gouvernements ont instauré des mécanismes de surveillance indépendants, de façon à ce que tous les citoyens soient traités avec dignité et équité, dans le respect de la primauté du droit.

Pour optimiser la force agissante de ces mécanismes, la surveillance effectuée par les bureaux d'ombudsman exige que ces bureaux et les organisations dont ils sont chargés d'assurer le suivi aient une compréhension et un respect mutuels de leurs rôles et de leurs responsabilités, et qu'ils adoptent une approche constructive réciproque. Le BEC et le SCC ont, de façon générale, réussi à forger pareille relation, et je suis convaincu de la volonté qu'a le SCC de remédier aux problèmes relevés. En effet, grâce à une étroite collaboration avec le SCC, les membres de mon personnel sont parvenus de nouveau à traiter plus de 7 500 demandes et plaintes formulées par des délinquants individuels au cours de la dernière année. N'eût été de cette volonté du SCC d'appuyer mon personnel aux fins du traitement et du règlement de

toutes ces questions, le BEC n'aurait pas été à même de remplir son important mandat de sécurité publique.

La charge de travail du BEC tend à s'alourdir depuis quelques années. Il est devenu plus difficile de s'occuper de bon nombre des plaintes déposées, notamment en raison du fait qu'il y a dans les pénitenciers du Canada davantage de délinquants sous responsabilité fédérale aux prises avec de graves problèmes de santé mentale. En outre, comme les questions touchant les politiques et les lois sont de plus en plus complexes, il faut multiplier les heures et les efforts investis pour examiner les plaintes dans le détail. Et encore cette année, les pressions de la charge de travail ont constitué un défi de taille pour notre capacité d'accomplir adéquatement le mandat qui nous est confié par la loi. À cet égard, nous continuerons de nous employer à obtenir des ressources additionnelles afin que le BEC vienne à bout de ces pressions.

J'aimerais d'ailleurs profiter de l'occasion qui m'est donnée pour exprimer toute ma gratitude et mon admiration pour le travail fait par les membres de mon personnel encore cette année, cette période s'étant révélée particulièrement éprouvante pour mon équipe. En novembre 2006, après des travaux de vérification qui se sont finalement échelonnés sur plus de deux ans et demi, la vérificatrice générale du Canada *(Rapport de la vérificatrice générale du Canada,* chapitre 11) a mis au jour des irrégularités commises par un ancien enquêteur correctionnel. La vérification portait sur la période commençant au début de l'exercice 1998-1999 et se terminant à la fin de l'exercice 2003-2004, et dans le rapport, on soulevait également des préoccupations concernant la gouvernance, la gestion financière et l'application des politiques en matière de ressources humaines. Le BEC a agi promptement et de manière décisive afin de donner suite aux préoccupations exprimées, une tâche qui exigeait notamment que nous entreprenions les mesures recommandées dans le rapport de vérification. Ce travail, aussi indispensable soit-il, a nécessité que bon nombre de mes employés et moi-même nous consacrions à autre chose qu'aux fonctions liées à notre mandat, c'est-à-dire l'examen et le traitement des plaintes déposées par les délinquants. Or, une fois de plus, le BEC a été à la hauteur, et son effectif a su faire preuve d'énormément de professionnalisme et d'enthousiasme. Pour cela, de même que pour le dévouement, le travail acharné et la contribution ô combien précieuse de mes employés, je ne saurai jamais assez les remercier.

Le prochain exercice s'annonce tout aussi exigeant pour le BEC puisqu'il y a fort à parier que la charge de travail continuera de s'alourdir. Par ailleurs, nous sommes conscients des difficultés considérables avec lesquelles le SCC est, lui aussi, aux prises pour ce qui est de l'accomplissement de son propre mandat et du maintien de sa contribution à la sécurité publique, ces difficultés étant en partie attribuables à l'évolution du profil des délinquants et aux coûts à la hausse. Comme on l'indique dans le *Rapport sur les plans et les priorités* du SCC pour 2006-2007, 90 % des dépenses du SCC sont de nature non discrétionnaire, comme les salaires, les services, les services alimentaires, les services de santé et l'entretien des installations qui prennent de l'âge. Ces coûts sont notamment déterminés par des facteurs qui échappent au contrôle du SCC.

Par conséquent, le SCC a de moins en moins de flexibilité pour accroître sa capacité d'accomplir le mandat qui lui est dicté par la loi, et particulièrement pour assurer la prestation de services et de soutien favorisant la réinsertion sociale. Le BEC estime, pour sa part, que cette austérité budgétaire entraîne à présent des résultats prévisibles : le SCC a besoin d'un nouveau financement permanent d'importance s'il veut être en mesure d'assumer l'ensemble de ses responsabilités en matière de sécurité publique. Il ne fait aucun doute qu'il faut remédier rapidement à toutes les lacunes considérables relevées dans les ressources du SCC de façon à mettre en œuvre les opérations correctionnelles qui permettront d'assurer la sécurité dans nos établissements et au sein de nos collectivités.

Dans le budget fédéral annoncé en mars 2007, le gouvernement fédéral a reconnu la nature critique de la situation et a alloué de nouveaux fonds pour atténuer temporairement les pressions financières que

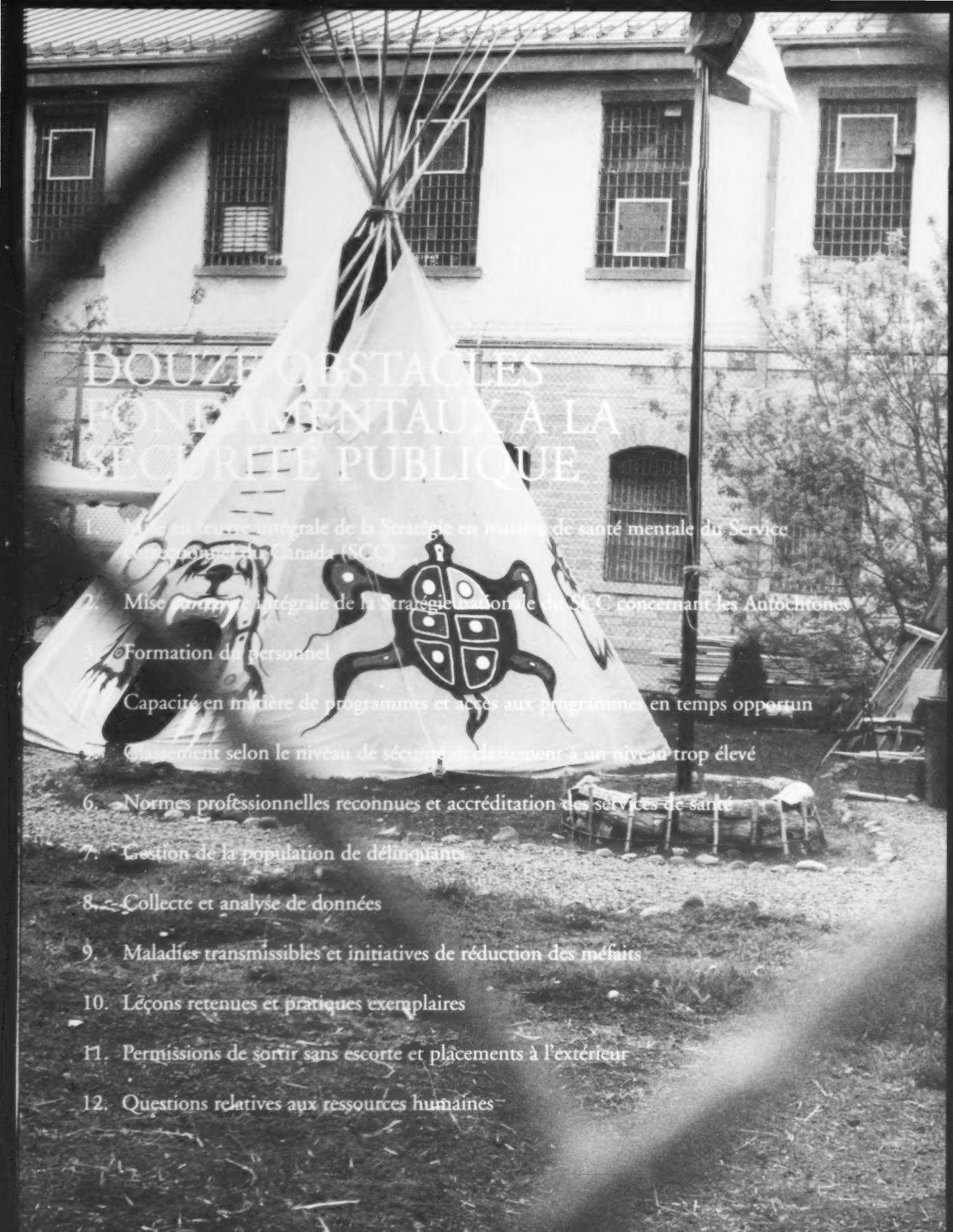
subissait le SCC. Le ministre a également établi le Comité d'examen du Service correctionnel du Canada afin qu'on se penche sur la capacité qu'a le SCC de remplir son mandat de sécurité publique. J'espère sincèrement que le Comité d'examen formulera des recommandations qui contribueront à remédier à ces problèmes de ressources et qui permettront au SCC de venir à bout des obstacles à la sécurité publique qui sont signalés dans le présent rapport. Il est clair qu'on ne peut plus s'attendre à ce que le SCC en fasse davantage avec moins de ressources.

Dans ses deux derniers Rapports sur les plans et les priorités (2006-2007 et 2007-2008), le SCC a énoncé les cinq priorités essentielles suivantes pour orienter ses efforts de façon à obtenir les meilleurs résultats correctionnels possibles :

Cette année, le *Rapport annuel du Bureau de l'enquêteur correctionnel* est donc axé sur les préoccupations de délinquants qui ont trait aux cinq priorités du SCC. Le BEC estime, lui aussi, que de prendre des mesures en vue de la concrétisation de ces priorités contribuera grandement à améliorer la situation pour les délinquants. Le *Rapport annuel* de l'an dernier précisait d'ailleurs les objectifs correctionnels que le SCC devait, à mon sens, s'employer à atteindre. Or, les mesures prises par le SCC pour donner suite à ce rapport et le rendement subséquent de l'organisation en vue de l'amélioration des résultats correctionnels se sont avérés plutôt limités. De plus, le SCC a largement modifié son approche l'an dernier, préférant ne pas s'engager fermement à régler les questions préoccupantes soulevées dans notre rapport. Il est à souhaiter, cette année, que le SCC fera preuve de bonne volonté en s'occupant des problèmes sur lesquels portent mes recommandations. À cet égard, le BEC est résolu à poursuivre un dialogue constructif avec le SCC et à s'efforcer de résoudre les nombreuses questions relatives aux délinquants qui se révèlent des sources de préoccupation depuis fort longtemps.

Somme toute, les cinq priorités essentielles du SCC constituent le reflet des exigences de la loi. Quelles que soient les raisons à l'origine des défis faisant obstacle aux efforts déployés par le SCC en vue de satisfaire à ces exigences, les Canadiens – y compris les parlementaires – s'attendent à ce que le SCC soit en mesure de remplir son mandat. Et si tel n'est pas le cas, c'est la sécurité publique qui peut s'en trouver compromise. C'est pourquoi, dans le présent *Rapport annuel*, je concentrerai mon attention sur les points de préoccupation touchant les délinquants en me penchant tout d'abord sur les problèmes majeurs qui mettent une entrave à la sécurité publique. Je formulerai ensuite des recommandations concernant les cinq priorités essentielles du SCC.

Howard Sapers
Enquêteur correctionnel



DOUZE OBSTACLES FONDAMENTAUX À LA SÉCURITÉ PUBLIQUE

1. Mise en œuvre intégrale de la Stratégie en matière de santé mentale du Service correctionnel du Canada (SCC)
2. Mise en œuvre intégrale de la Stratégie nationale du SCC concernant les Autochtones
3. Formation du personnel
4. Capacité en matière de programmes et accès aux programmes en temps opportun
5. Classement selon le niveau de sécurité et placement à un niveau trop élevé
6. Normes professionnelles reconnues et accréditation des services de santé
7. Gestion de la population de délinquants
8. Collecte et analyse de données
9. Maladies transmissibles et initiatives de réduction des méfaits
10. Leçons retenues et pratiques exemplaires
11. Permissions de sortir sans escorte et placements à l'extérieur
12. Questions relatives aux ressources humaines

Au fil des ans, le BEC a relevé beaucoup d'écueils qui nuisent à la capacité du SCC d'optimiser son incidence favorable sur la sécurité publique. Nous reconnaissons que certains des 12 obstacles à la sécurité publique qui sont signalés ci-dessous découlent de l'évolution du profil de la population des délinquants ainsi que du manque de ressources. D'autres, cependant, pourraient être surmontés au moyen des ressources existantes. Ces 12 obstacles sont liés aux exigences imposées à l'organisation par la loi, et le fait de ne pas s'employer à y remédier risque de plus en plus d'entraîner des conséquences néfastes pour la sécurité publique.

Nous accroîtrons la sécurité publique si nous veillons à ce que les délinquants aux prises avec des problèmes de santé mentale reçoivent des soins adéquats en cette matière pendant leur incarcération, avant qu'ils ne soient mis en liberté au sein de la collectivité. Nous estimons, en outre, que des ressources permanentes doivent être affectées à la mise en œuvre de l'ensemble de cette stratégie pour que cette importante priorité se concrétise dans son intégralité. Le BEC note que des fonds ont été attribués à cette fin dans le plus récent budget et espère que le comité créé par le gouvernement pour examiner les opérations du SCC se penchera aussi sur cette question.

Le BEC a déjà donné son aval à la Stratégie en matière de santé mentale qui avait été approuvée par le Comité de direction du SCC en juillet 2004. Le SCC avait alors reconnu qu'il devait renforcer sa capacité en matière de soins de santé mentale afin de remédier aux lacunes suivantes relevées dans ses services :

- dépistage précoce des troubles mentaux et évaluation à l'admission;
- prestation d'un ensemble complet et coordonné de soins primaires en santé mentale;
- prestation de soins intermédiaires aux délinquants qui souffrent de troubles mentaux;
- établissement de centres de traitement offrant des soins actifs;
- appui soutenu en matière de santé mentale pour les délinquants mis en liberté sous condition (soins dans la collectivité).

L'écart constaté entre les résultats correctionnels obtenus pour les délinquants autochtones et les autres délinquants paraît se creuser. C'est pourquoi il importe d'agir dès maintenant en prenant les mesures qui s'imposent, en faisant preuve de leadership et en affectant les ressources nécessaires aux fins de la mise en œuvre d'une stratégie globale à l'intention des Autochtones, laquelle permettra de renverser les inquiétantes tendances mises en lumière dans des rapports annuels antérieurs du BEC. Le SCC doit donc continuer de déployer des efforts dans le but de renforcer sa capacité en vue de conclure davantage d'ententes avec des collectivités autochtones en vertu des articles 81 et 84 de la *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition*[1]. Selon nous, des ressources particulières et une nouvelle gouvernance – ce qui comprend la réinstauration du Comité consultatif autochtone national, comme le veut l'article 82 de la Loi – s'imposent de manière urgente pour qu'on arrive à s'occuper de cette priorité primordiale.

1. Les articles 81 et 84 de la *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition* favorisent la participation directe des collectivités autochtones au soutien de la mise en liberté sous condition des délinquants.

Une formation insuffisante peut certainement constituer un obstacle de taille pour la sécurité publique. Dans bien des enquêtes menées par le SCC relativement à des incidents, on a d'ailleurs souligné les lacunes en cette matière comme représentant un enjeu important, voire essentiel. Les organisations qui n'investissent pas dans l'apprentissage continu et la formation de leurs employés assistent souvent à une régression ainsi qu'à une baisse dans le moral des troupes. Nous savons que de nombreuses séances de formation ont été annulées ou reportées au cours de la dernière année pour cause de restrictions budgétaires. Cela nous paraît toutefois regrettable puisqu'il y a plusieurs aspects pour lesquels la formation s'avérerait fort utile pour aider le SCC à mieux remplir son mandat de sécurité publique.

- Recours à la force : La formation a trop souvent été celle qui écopait des restrictions budgétaires. Dans ce contexte, les programmes de formation obligatoires, comme la certification pour le maniement des armes à feu, sont habituellement les seuls à être dispensés. Or, la Direction de la sécurité du SCC a insisté sur la nécessité d'offrir immédiatement et de façon continue une formation sur le recours à la force allant au-delà d'une simple formation en vue du port d'armes.
- Compétences culturelles : La formation et les autres initiatives ayant trait aux compétences culturelles, notamment la sensibilisation à la diversité ethnoculturelle, sont limitées et fragmentées.
- Santé mentale : Il y a urgence d'agir en cette matière. Tous les intervenants de première ligne devraient être formés afin de pouvoir intervenir adéquatement auprès des délinquants qui ont des problèmes de santé mentale.
- Délinquantes : Tous les intervenants de première ligne affectés aux établissements pour femmes devraient suivre chaque année une formation de mise à jour de leurs connaissances en ce qui concerne les approches axées sur les femmes, comme le recommandait la Commission canadienne des droits de la personne. On devrait, en outre, offrir de la formation axée sur les femmes à tous les agents de libération conditionnelle dans la collectivité qui sont chargés de la surveillance des délinquantes mises en liberté sous condition.
- Isolement préventif : La prestation d'une formation de mise à jour sur cet important secteur des services correctionnels, où il est courant de constater un grand roulement de personnel, favoriserait une conformité accrue avec la loi et les politiques, de même que la prise de décisions équitables.
- Suicide : La formation en prévention du suicide devrait faire partie intégrante de la formation permanente offerte à tous les employés de première ligne du SCC qui travaillent en établissement et dans la collectivité, et le personnel devrait observer rigoureusement les politiques en vigueur.

La capacité restreinte en matière de programmes joue sur la capacité qu'ont les délinquants de mettre en pratique leur plan correctionnel, ce qui a pour effet de retarder le moment où ils peuvent retourner au sein de la société en toute sécurité. Une mise en liberté effectuée graduellement et en temps opportun permet d'accorder aux délinquants de plus longues périodes sous surveillance dans la collectivité, avenue qui a été prouvée comme la façon la plus efficace d'assurer la réinsertion sociale des délinquants en toute sécurité. Or, nous avons repéré les entraves suivantes à la réinsertion sociale – pour bon nombre desquelles le SCC aura besoin de ressources – dans les domaines de la préparation de cas et de l'accès aux programmes :

- manque d'occasions d'emploi et de possibilités de perfectionnement, autant dans les pénitenciers qu'à l'extérieur des établissements;
- longues listes d'attente pour les programmes dans la plupart des régions, faisant en sorte que

les programmes sont offerts aux délinquants tard dans leur peine, parfois après leur date d'admissibilité à la libération conditionnelle;
- renonciations, reports et retraits de demandes d'audiences de la Commission nationale des libérations conditionnelles (CNLC) à cause de problèmes d'accès aux programmes;
- pénurie d'intervenants et d'agents de programmes, surtout ceux qui ont les compétences requises pour dispenser les programmes qui s'adressent particulièrement aux Autochtones;
- accès limité aux programmes offerts dans la collectivité, surtout pour les délinquants autochtones et les délinquantes;
- absence ou insuffisance de programmes de lutte contre les gangs dans beaucoup d'établissements, ce qui signifie que, par défaut, c'est le recours à l'isolement qui est rapidement en train de devenir la norme à cet égard;
- retards dans l'évaluation et la mise en œuvre des programmes nationaux pour Autochtones;
- manque chronique de programmes de base conçus spécialement pour les Autochtones dans les établissements à sécurité maximale, ce qui veut dire que les délinquants autochtones, qui ne peuvent pas mettre en pratique leur plan correctionnel, doivent être transférés à des établissements de niveau de sécurité moindre pour avoir accès aux programmes pour Autochtones.

5. Classement selon le niveau de sécurité et classement à un niveau trop élevé

L'impropriété des outils de classement selon le niveau de sécurité pour les délinquants autochtones et les délinquantes est jugée comme un grave problème depuis plus d'une dizaine d'années. Le SCC a pris certaines mesures positives dans le but d'adapter ses échelles aux délinquantes et s'affaire actuellement à modifier ses échelles en fonction des délinquants autochtones. À notre sens, le SCC continue de classer les Autochtones et les femmes à un niveau de sécurité trop élevé, et nous estimons que l'organisation n'a pas réagi suffisamment rapidement à ce problème capital, comme en témoignent les preuves concrètes qui existent et la recherche effectuée sur le sujet.

6. Normes professionnelles reconnues et accréditation des services de santé

Pendant bien des années, les questions relatives aux soins de santé ont représenté la principale raison ayant motivé les délinquants à déposer des plaintes au BEC ainsi qu'auprès des responsables de la procédure de règlement des griefs au SCC. D'après la loi, le SCC est tenu de fournir les services de santé essentiels à l'ensemble des détenus, en conformité avec les normes professionnelles reconnues.

Pour s'assurer de bien répondre à cette obligation, le SCC s'est engagé à faire accréditer l'ensemble de ses unités de services de santé, de ses hôpitaux régionaux et de ses centres régionaux de traitement. On a donc entamé le processus d'accréditation pour les centres de traitement au milieu des années 1990, mais le processus pour les hôpitaux régionaux et les unités de services de santé n'a commencé qu'en 2001. L'accréditation présuppose un examen minutieux des services et des méthodes de fonctionnement qui ont cours à un endroit donné.

Par ailleurs, le SCC a demandé au Conseil canadien d'agrément des services de santé (CCASS) d'étudier et de l'aider à améliorer la qualité des soins et des services qu'il offre aux détenus. Dans le *Rapport annuel* de l'an dernier (2005-2006), nous notions que le CCASS n'avait accordé une accréditation complète qu'à trois installations de soins de santé sur les 29 qu'il avait visitées à cette fin (10 %). Cela nous apparaît comme une situation tout à fait inacceptable. Nous incitons donc le SCC à continuer de déployer des efforts afin de préparer toutes les autres installations de soins de santé

en vue d'une éventuelle accréditation et à s'employer en priorité à faire accréditer le dernier centre régional de traitement qui n'a pas encore reçu cette approbation.

Après des années à réclamer une réforme en profondeur, nous constatons que le SCC continue de placer des délinquants en isolement préventif et dans d'autres environnements restrictifs puisqu'il s'agit encore de sa principale méthode pour composer avec les différends et les tensions qui surviennent dans l'environnement carcéral. Depuis la dernière décennie, plusieurs rapports établis par le SCC ainsi que par des organisations extérieures au SCC ont dressé le constat de problèmes d'équité et de non-conformité à la loi dans la gestion ou l'administration des placements en isolement. On a recommandé l'arbitrage indépendant dans les cas de placements en isolement comme seule avenue permettant de se conformer à la loi à cet égard. Mais le SCC a toujours rejeté l'arbitrage indépendant et prétend encore qu'en améliorant le processus interne d'examen des cas d'isolement, il parviendrait à des pratiques qui soient équitables et qui respectent la primauté du droit.

Or, au fur et à mesure que le SCC s'emploie à améliorer son processus interne, la situation des délinquants en isolement continue de se dégrader, de plus en plus de détenus étant placés en isolement pendant de longues périodes.

Au fil du temps, le SCC a créé bien des sous-populations de délinquants, notamment en instaurant des unités de transition. Bien que nous appuyions l'utilisation des unités de transition comme une solution de rechange **temporaire** et moins restrictive que l'isolement préventif, nous remarquons que de nombreux délinquants dans certaines régions du SCC en sont maintenant à purger une portion considérable de leur peine d'emprisonnement dans ces unités. Ainsi, ils ne bénéficient pas de la stratégie proactive en vue de leur retour au sein de la population carcérale générale, ni des examens réguliers qui sont prévus par la loi pour les délinquants en isolement préventif. En fait, passer de longues périodes à l'écart de la population générale et n'avoir qu'un accès limité aux programmes et aux services empêche les délinquants de travailler à leur plan correctionnel et de se trouver des moyens à mettre en œuvre pour effectuer une réinsertion sociale en toute sécurité.

Nous nous inquiétons également de la répartition générale des délinquants dans les établissements du SCC selon leur niveau de sécurité. Bon nombre des établissements à sécurité moyenne sont surpeuplés et voient leurs listes d'attente pour les programmes s'allonger de façon excessive, tandis que certains établissements à sécurité minimale sont loin d'être remplis à capacité. La CNLC, quant à elle, octroie un grand nombre de mises en liberté sous condition à des détenus d'établissements à sécurité moyenne, une réalité qui suscite de multiples questions sur le processus employé par le SCC pour le classement des délinquants selon le niveau de sécurité. Fait intéressant, une bonne proportion des délinquants qui sont incarcérés dans des établissements à sécurité moyenne jusqu'au moment de leur mise en liberté sous condition bénéficient de recommandations favorables de la part de leur agent de libération conditionnelle. De façon plus particulière, nous sommes soucieux des effets qu'ont les pratiques de gestion de la population employées par le SCC sur les délinquants autochtones.

Une des préoccupations communes à presque toutes les questions systémiques abordées ici est le manque de données fiables et d'activités d'analyse. À plusieurs reprises au fil des ans, nous avons recommandé au SCC d'améliorer sa capacité de collecte et d'analyse de données. En 2005, le SCC nous a avisé qu'il avait formé un comité national spécialisé en communication et en analyse de données qui devait discuter du meilleur moyen de régulièrement produire des rapports éloquents et de qualité. Le SCC nous a aussi informés que son Secteur de l'évaluation du rendement mettrait désormais à profit ses connaissances spécialisées en vue d'assurer la qualité des analyses effectuées. Ces initiatives n'ont

toutefois pas encore permis d'obtenir les résultats souhaités, soit des rapports uniformes de grande qualité qui fournissent à la direction l'information nécessaire pour prendre des décisions éclairées et à propos.

Certes, une organisation doit toujours effectuer le suivi de ses progrès pour voir si ses programmes et ses services donnent les effets désirés. Dans le passé, le SCC s'était engagé à amender sa méthode de collecte de données, mais au cours de la dernière année, cet engagement semble s'être essoufflé, si bien que les rapports trimestriels sont aujourd'hui devenus des rapports annuels, les résultats correctionnels essentiels ne sont plus surveillés de près et la qualité des données en général ne s'est pas bonifiée. De plus, nous n'avons rien vu qui puisse témoigner soit d'une collecte de données exactes et uniformes, soit d'une analyse approfondie des aspects clés relativement auxquels on a un urgent besoin d'amélioration, comme la réinsertion sociale des délinquants en temps opportun et en toute sécurité, les blessures et les décès de détenus, le recours à la force, les délinquants autochtones, les minorités visibles et ethniques, les problèmes de santé mentale, les griefs et les délinquants handicapés. Les rapports antérieurs du BEC explorent ces aspects dans le détail.

9. Maladies transmissibles et mesures de réduction des méfaits

Les détenus sont de 7 à 10 fois plus susceptibles que les membres de la population canadienne générale d'être atteints du VIH et ont 30 fois plus de chances de souffrir de l'hépatite C. Comme la majorité des délinquants retournent tôt ou tard au sein de la société, il est impératif que le SCC prenne toutes les mesures raisonnables pour protéger les détenus des maladies infectieuses auxquelles ils sont exposés, de façon à ce qu'ils ne puissent les retransmettre à leur entourage une fois de retour dans la collectivité.

La propagation des maladies transmissibles par le sang à l'intérieur des pénitenciers est en partie attribuable à la consommation de drogues par voie intraveineuse. La répression des drogues ne peut pas, à elle seule, venir à bout de l'augmentation du taux d'infection parmi la population carcérale. Au cours des neuf dernières années (de 1998-1999 à 2006-2007), le SCC a intensifié ses investissements en temps et en argent dans les efforts visant à empêcher les drogues d'entrer dans ses établissements. Une mesure de la réussite de cette initiative est le pourcentage d'échantillons prélevés pour des analyses d'urine et pour lesquels on a obtenu des résultats positifs, ce qui indique l'usage de drogues. Ces contrôles aléatoires effectués dans les établissements montrent que la consommation de drogues a diminué de moins de 1 % entre les exercices 1998-1999 et 2006-2007. Effectivement, en 2006-2007, le taux de résultats positifs se chiffrait à 12 % (837 résultats positifs sur 6 957 analyses d'échantillons d'urine prélevés dans les établissements du SCC), alors que neuf ans plus tôt, le pourcentage s'élevait à 12,8 %.

Il est évident que les moyens mis en œuvre dans le but de réduire la consommation de drogues n'ont eu qu'une incidence limitée. Compte tenu de cette réalité et de la possibilité que des ressources financières additionnelles et des efforts d'interdiction accrus ne permettent d'accomplir que des progrès minimaux, le SCC doit aller au-delà des initiatives de réduction des méfaits qui sont actuellement en place, dont les séances de sensibilisation, le traitement d'entretien à la méthadone, et la distribution de préservatifs et d'eau de Javel. L'organisation doit exécuter un ensemble diversifié d'initiatives que d'autres administrations correctionnelles ont mises en œuvre et qui ont permis d'atténuer la transmission des maladies infectieuses sans compromettre la sécurité du personnel, ni celle des délinquants.

10. Apprendre et utiliser les pratiques exemplaires

Toute organisation déterminée à apprendre de ses expériences doit s'établir des processus efficaces permettant de fournir une rétroaction continue à ses cadres supérieurs de manière à réduire le plus possible les erreurs, ainsi qu'à prendre connaissance et à mettre en place des pratiques exemplaires à l'échelle de

l'organisation. Cela exige aussi des mécanismes qui favorisent l'entretien de la mémoire collective de l'organisation, quelle que soit l'intensité du roulement du personnel. À cet égard, nous avons observé plusieurs aspects clés qui permettraient au SCC d'améliorer son apprentissage continu.

- Recours à la force : Certains pénitenciers recourent fréquemment à la force, alors que d'autres semblent parvenir à gérer les délinquants en employant des solutions de rechange moins restrictives. Le SCC devrait se pencher sur ces différences dans le but de rétablir une certaine uniformité des pratiques et d'assurer la conformité des recours à la force avec la loi et les politiques organisationnelles.
- Blessures et décès de détenus : À la lumière de la grande quantité d'informations tirées des rapports d'enquêtes internes, le SCC devrait se doter d'une procédure rigoureuse visant à faire connaître et à mettre en œuvre les pratiques exemplaires.
- Délinquants autochtones : On constate une foule d'initiatives, de pratiques et de programmes novateurs au niveau local, mais ces bonnes idées ne sont pas reprises par les établissements des autres niveaux de sécurité, ni par les autres régions. (Les rapports et les recommandations du Comité consultatif des soins de santé du SCC sont d'une excellente qualité. Nous espérons que le Comité consultatif autochtone national, une fois réinstauré, pourra jouer un rôle de leadership similaire en ce qui concerne les enjeux propres aux Autochtones.)
- Griefs : La procédure interne de règlement des plaintes et des griefs au SCC constitue l'une des meilleures sources d'information et devrait servir à exposer les problèmes systémiques et à s'occuper de ces derniers de manière proactive. Malheureusement, les méthodes utilisées par le SCC pour recueillir et réunir des données à cet égard ne permettent pas de procéder régulièrement à des analyses minutieuses, ni à l'élaboration, la mise en œuvre et la surveillance de stratégies efficientes pour prévenir de futures plaintes.

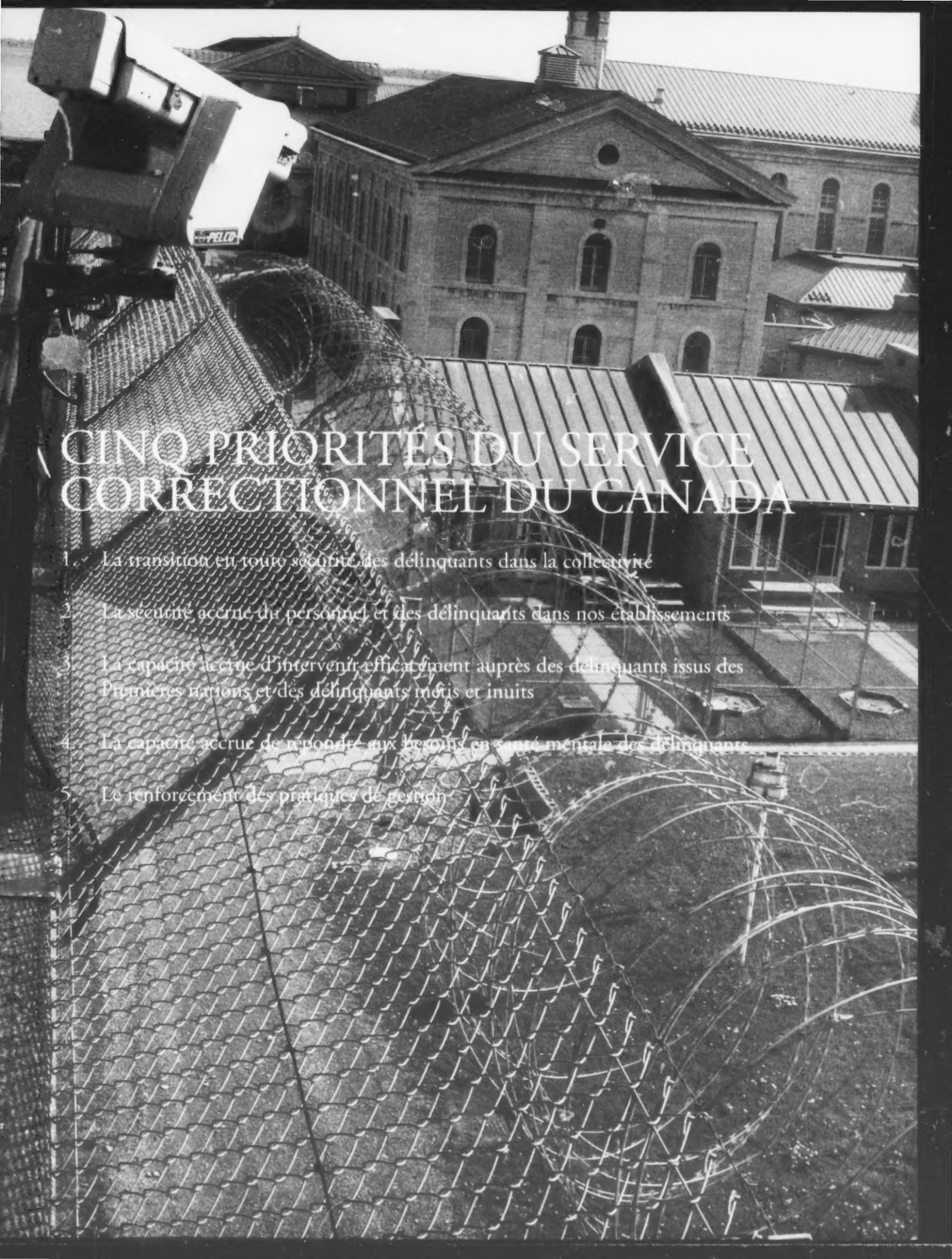
Permissions de sortir sans escorte et placements à l'extérieur

Les permissions de sortir sans escorte et les placements à l'extérieur sont des éléments déterminants du retour graduel et en toute sécurité de bien des délinquants dans la collectivité. Or, au cours des dix dernières années, le SCC, à qui ces formes de mise en liberté sous condition incombent principalement, a considérablement réduit son utilisation des permissions de sortir sans escorte et des placements à l'extérieur, qui affichent pourtant un taux de réussite appréciable. Par ailleurs, le manque de possibilités pour les placements à l'extérieur des délinquantes est particulièrement inquiétant, puisque de tels placements peuvent grandement contribuer à la capacité de tout délinquant d'effectuer une transition réussie vers la collectivité.

Questions relatives aux ressources humaines

Le SCC a établi un plan relatif à ses ressources humaines qui s'avère complet et digne de mention. Pour accroître sa capacité de remplir son mandat, le SCC a déterminé qu'il doit continuer d'augmenter la proportion d'employés autochtones **à tous les échelons de l'organisation**, allant au-delà des exigences de l'équité en matière d'emploi, en mettant un accent particulier sur les établissements ayant une importante population de délinquants autochtones.

La capacité qu'a le SCC d'accomplir son mandat en ce qui concerne la prestation de soins de santé est en partie tributaire de sa capacité de recruter et de conserver des professionnels de la santé et des intervenants de programmes qui possèdent l'expérience nécessaire. Cependant, le financement à court terme affecté à la Stratégie en matière de santé mentale empêche le SCC de recruter de tels professionnels de la santé.



CINQ PRIORITÉS DU SERVICE CORRECTIONNEL DU CANADA

1. La transition en toute sécurité des délinquants dans la collectivité
2. La sécurité accrue du personnel et des délinquants dans nos établissements
3. La capacité accrue d'intervenir efficacement auprès des délinquants issus des Premières nations et des délinquants métis et inuits
4. La capacité accrue de répondre aux besoins en santé mentale des délinquants
5. Le renforcement des pratiques de gestion

1. La transition en toute sécurité des délinquants dans la collectivité

Nous savons que la prestation de programmes et de traitements fondés sur des preuves peut considérablement réduire la récidive et nous applaudissons aux efforts déployés par le SCC dans le but d'appuyer de telles approches. En avril 2005, le rapport du SCC intitulé *Le retour en toute sécurité des délinquants dans la collectivité* dressait un inventaire exhaustif des initiatives de programmes et de traitement ayant notamment trait à l'éducation, l'emploi, la toxicomanie, les compétences psychosociales, le traitement des délinquants sexuels et le traitement des délinquants violents et de la violence familiale, l'ensemble de ces initiatives ayant largement contribué à la baisse de la récidive.

Pendant près de deux décennies, le BEC a exprimé, dans ses rapports annuels, des réserves quant au fait que le SCC soit de moins en moins à même d'effectuer une préparation approfondie des cas des délinquants dans les délais exigés aux fins des examens relatifs à la mise en liberté sous condition. Un nombre significatif de retards découlent d'ailleurs directement de cette incapacité du SCC de procéder aux évaluations et à la prestation des traitements qui s'imposent avant les dates prévues des audiences de libération conditionnelle. Et maintenant que le SCC doit, en plus, composer avec des contraintes financières accrues, la situation est devenue critique. En effet, davantage de délinquants retourneront au sein de la collectivité sans y être véritablement préparés, et ils risquent, en outre, de faire l'objet de périodes de surveillance plus courtes. Pour la grande majorité des délinquants, une réinsertion sociale graduelle, effectuée en temps opportun, où le principal intéressé bénéficie du soutien nécessaire, représente le meilleur moyen d'accroître la sécurité publique.

Pour discuter de certaines des questions liées à la préparation des cas et à l'accès aux programmes dans les délais voulus, on a créé un groupe de travail mixte formé de représentants du SCC, de la CNLC et du BEC. En décembre 2004, le comité a publié son *Rapport sur les facteurs causant des retards dans le traitement des demandes présentées à la CNLC*, dans lequel on formulait nombre de recommandations visant à faciliter l'exécution dans les meilleurs délais des examens requis aux fins de la mise en liberté sous condition. On recommandait également que les délinquants qui auraient à comparaître devant la Commission puissent bénéficier, dans les délais voulus, de l'aide et des programmes dont ils ont besoin pour effectuer un retour en toute sécurité au sein de la société. Toutefois, jusqu'à présent, on n'a constaté aucune preuve démontrant que les résultats correctionnels se sont améliorés en ce qui concerne les aspects suivants :

- le nombre de retards dans la comparution de délinquants devant la Commission et les raisons qui justifient ces retards;
- les listes d'attente pour les programmes, dont il faudrait tenir compte dans les plans correctionnels, de façon à optimiser les chances d'une réinsertion sociale effectuée en temps opportun et en toute sécurité;
- l'accès en temps opportun aux programmes et aux services qui contribueraient à considérablement réduire le temps passé par les délinquants dans des établissements à sécurité maximale et moyenne;
- le nombre de délinquants qui font l'objet de permissions de sortir sans escorte et de placements à l'extérieur, une diminution radicale ayant été observée au cours des dix dernières années, malgré le taux de réussite impressionnant de ces privilèges de sortie.

De plus, le SCC n'a qu'une capacité limitée de surveiller et d'analyser les résultats correctionnels relatifs aux aspects susmentionnés et de veiller à ce que ses efforts donnent les effets désirés.

Nous appuyons les efforts faits par le SCC dans le but d'obtenir des ressources qui permettraient d'améliorer l'accès à une gamme complète de programmes et de services efficaces pour les délinquants. Comme le reconnaît lui-même le SCC, les programmes correctionnels permettent « un meilleur contrôle et une plus grande stabilité dans les établissements et la collectivité ».

1. *Je recommande que le SCC obtienne et affecte un financement adéquat pour améliorer sa capacité d'assurer la conduite des évaluations et la prestation des programmes requis avant les dates prévues des audiences de libération conditionnelle des délinquants.*

2. *Je recommande que le SCC rende prioritaire la préparation des cas dans les meilleurs délais de façon à ce que les délinquants visés puissent comparaître devant la Commission, en conformité avec les politiques. Le rendement dans ce domaine essentiel devrait faire l'objet d'une surveillance étroite ainsi que d'une évaluation continue dans des rapports établis plus régulièrement.*

La sécurité accrue du personnel et des délinquants dans nos établissements

La sécurité des membres du personnel et des délinquants est primordiale, et le SCC a mis l'accent nécessaire sur ce fait dans ses deux derniers *Rapports sur les plans et les priorités*. Le SCC a deux rôles fondamentaux : assurer un environnement correctionnel sûr et aider les délinquants à retourner dans la collectivité en toute sécurité. Pour accroître la sécurité, l'organisation doit donc allouer des ressources autant aux mesures de sécurité qu'au soutien donné aux délinquants. Durant les dernières années, la tendance au SCC a été d'investir davantage dans les mesures de sécurité, souvent sans que l'on accorde la même attention aux initiatives de réadaptation. Le défi consiste maintenant à reconnaître qu'au-delà d'une certaine limite, les investissements visant à mettre en place des mesures de sécurité additionnelles ne donnent pas nécessairement d'avantages supplémentaires pour la sécurité du public ou du personnel. Au contraire, créer un environnement plus fortement contrôlé où les délinquants ne bénéficient pas du soutien ou des services adéquats peut en fait nuire à la stabilité des établissements ainsi qu'au potentiel de réinsertion sociale en toute sécurité des délinquants.

Le degré de violence dans les pénitenciers demeure trop élevé pour être acceptable. Au nombre des responsabilités qui lui sont dictées par la loi, le système correctionnel fédéral a à veiller à ce que les délinquants purgent leur peine dans un environnement sûr. Depuis des années, le BEC se demande dans quelle mesure le SCC fournit un tel environnement. L'expérience révèle que des mécanismes comme l'entretien d'interactions constructives et la mise en place de méthodes alternatives de règlement des différends pourrait réduire la violence en milieu carcéral. De plus, offrir des services de santé mentale additionnels pourrait contribuer tout autant à améliorer la situation. En effet, trop de délinquants vulnérables souffrant de maladies mentales sont la cible des mauvais traitements d'autres délinquants, ou font l'objet d'interventions comportant des recours à la force qui auraient pu être évités, ou encore sont placés en isolement pendant de longues périodes.

Rapport sur les décès en établissement

Nous nous préoccupons du nombre élevé de décès et de blessures dans les établissements fédéraux. Dans notre dernier *Rapport annuel*, nous indiquions que le BEC s'inquiétait surtout des constatations et des recommandations semblables qui sont faites d'année en année par les enquêteurs nationaux du SCC, les coroners provinciaux et les médecins légistes, au terme des examens de décès de détenus. Nous nous sommes engagés à effectuer un examen exhaustif des rapports, des observations et des recommandations portant sur ces décès en établissement ainsi que sur d'autres questions. Puis, nous avons finalement souligné que pour réduire la fréquence des décès, il faudrait procéder promptement à un suivi systématique des mesures correctives à apporter de manière à ce que des mesures préventives soient mises en œuvre.

Dans ce contexte, le BEC a retenu les services d'un professeur chevronné de l'Université d'Ottawa, qui était chargé de se pencher, de façon particulière, sur tous les décès déclarés qui sont attribuables à d'autres causes qu'à des causes naturelles et qui ont eu lieu sur une période de cinq ans dans les établissements correctionnels fédéraux canadiens. Ainsi, il s'agissait de déterminer, en étudiant tous les décès jugés par le SCC comme des homicides, des suicides, des surdoses ou des accidents,

quels correctifs on devrait apporter pour accroître la capacité du SCC de prévenir les futures agressions et tentatives d'automutilation et d'intervenir lorsque de tels incidents surviennent.

Dans le cadre de cette étude, on s'est donc penché sur 82 cas de suicide, d'homicide et de mort accidentelle qui sont survenus en établissement entre 2001 et 2005 inclusivement. Le chercheur a également examiné les rapports et les plans d'action des comités d'enquête du SCC, les rapports de coroners, la correspondance entre le SCC et le BEC ainsi qu'entre le SCC et les bureaux des coroners, de même que d'autres documents ayant trait à ces décès. L'étude a permis de faire les constatations suivantes :

- *: Les comités d'enquête et les coroners ont à maintes reprises relevé plusieurs problèmes dans un nombre important de décès en établissement.*
- *Rien n'indique, en général, que le Service correctionnel du Canada prévient mieux les décès en établissement ou intervient mieux dans de tels cas au cours de la période étudiée de cinq ans.*
- *Le Service correctionnel du Canada a eu tendance à donner suite aux constatations et aux recommandations des comités d'enquête, mais il lui est arrivé souvent de ne pas approuver les recommandations des coroners ou de ne pas y donner suite.*
- *: En règle générale, le délai est important entre un décès en établissement et l'adoption par le Service correctionnel du Canada de mesures en bonne et due forme pour régler les problèmes qui en découlent.*
- *: Il est probable que certains décès en établissement auraient pu être évités grâce à de meilleures évaluations du risque, à des mesures de prévention plus vigoureuses et à des interventions plus rapides et efficaces de la part du personnel en établissement.*

Le rapport *Décès en établissement* présente effectivement des constatations troublantes et démontre que le SCC doit accroître sa capacité de donner suite aux observations et aux recommandations touchant les décès en établissement. Le SCC a négligé d'intégrer les leçons retenues de manière soutenue et de prendre les mesures correctives nécessaires au fil du temps et à l'échelle des régions, et l'on remarque que des erreurs similaires se répètent même si des constatations et des recommandations semblables sont faites de fois en fois. L'étude laisse entendre aussi que le SCC est réfractaire ou néglige de raisonnablement donner suite à une grande partie des constatations et des recommandations de coroners, comparativement à celles formulées par ses propres comités d'enquête. Le rapport arrive enfin à la conclusion que « le Service n'a pas pu appliquer ses propres politiques et pratiques et tout mettre en œuvre pour éviter un décès ».

En 2005, le SCC a lancé trois initiatives dans le but d'améliorer sa capacité d'intervention dans les cas d'incidents graves ou de décès en établissement : il a instauré des protocoles d'urgence pour l'ensemble du personnel infirmier des unités de santé; il a apporté des modifications à ses politiques en ce qui concerne les responsabilités des premiers intervenants; et il a perfectionné la formation obligatoire du personnel infirmier. Cependant, jusqu'à maintenant, le SCC n'a pas fait état des résultats de ces mesures.

Le SCC a affirmé sa volonté de donner suite à bon nombre des constatations énoncées dans le rapport sur les décès en établissement. Par conséquent, nous discutons actuellement avec le SCC pour vérifier que l'organisation adhère bien aux procédures et aux pratiques existantes – ou, dans certains cas, y apportent les modifications qui s'imposent – dans le but de **rapidement** :

- entreprendre les enquêtes;
- effectuer une analyse approfondie des rapports d'enquête;
- faire approuver par le Comité de direction du SCC les recommandations et les plans d'action élaborés à la suite de la communication de rapports d'enquêtes nationales;
- mettre en œuvre et surveiller les mesures visant à donner suite aux recommandations approuvées.

Le SCC s'est déjà engagé à optimiser la rapidité et l'efficacité du processus d'enquête et à accroître sa capacité en matière de santé mentale et sa capacité

d'intervention en cas d'incident. Cette étape initiale s'avère encourageante, et nous avons hâte de prendre connaissance des mesures précises qui seront mises en œuvre pour pleinement remédier aux problèmes relevés dans le rapport *Décès en établissement*. Nous espérons que cette approche collaborative donnera lieu à des améliorations appréciables.

3. *Je recommande que le SCC établisse un processus permettant à son Comité de direction d'approuver rapidement l'élaboration de plans d'action pour donner suite aux rapports d'enquête portant sur les cas de décès ou de blessures majeures. Ce processus ne devrait, en aucun cas, durer plus de six mois à compter de la date de l'incident.*

4. *Je recommande que le SCC élabore un plan d'action précisant les étapes qui s'avéreront nécessaires aux fins de l'établissement d'un nouveau processus permettant d'assurer une mise en pratique uniforme et prompte des recommandations de ses comités d'enquête, des coroners et des médecins légistes, de même qu'un suivi régulier des mesures prises.*

5. *Je recommande que le SCC :*

   - *établisse un cadre de travail uniforme aux fins de la collecte de données et de l'établissement de rapports sur les tentatives de suicide, les automutilations et les surdoses;*
   - *prévoie un examen systématique des circonstances entourant ces blessures afin de veiller à ce qu'on se penche comme il se doit sur ces cas et à ce que l'on mène les enquêtes qui s'imposent, en conformité avec la loi;*
   - *prenne des mesures correctives pour prévenir tout nouvel accident ou tout acte intentionnel comportant des blessures.*

Maladies transmissibles et initiatives de réduction des méfaits

En avril 2005, le SCC a signé un protocole d'entente avec l'Agence de santé publique du Canada (ASPC) afin de bénéficier de conseils scientifiques et techniques sur les risques et les avantages possibles des programmes d'échange d'aiguilles. Dans le rapport de l'ASPC, qui a été rendu public en avril 2006, on arrivait à la conclusion que les programmes d'échange d'aiguilles mis en place par d'autres administrations correctionnelles avaient considérablement réduit la propagation des maladies infectieuses et que rien n'indiquait que ces programmes avaient compromis la sécurité des détenus ou des employés des prisons.

Le 10 mai 2006, le Comité permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie, présidé par le sénateur Michael J.L. Kirby, a déposé un rapport sur la santé mentale et la toxicomanie, *De l'ombre à la lumière*. Après avoir abordé les programmes d'échange d'aiguilles lancés dans le milieu carcéral, le Comité recommandait dans son rapport « que Service correctionnel Canada mette immédiatement en œuvre dans tous les établissements correctionnels fédéraux des mesures de réduction du préjudice ».

En août 2005, le SCC a entrepris la mise en place de l'Initiative sur les pratiques de tatouage sécuritaires, qui comprenait un volet de sensibilisation ainsi que la création de salles de tatouage dans six établissements fédéraux. En décembre 2006, nous avons reçu un exemplaire du rapport d'évaluation de ce programme, dans lequel on concluait que « l'Initiative a montré un potentiel de réduction des préjudices et de l'exposition à des risques pour la santé et d'amélioration de la santé et de la sécurité des membres du personnel, des détenus et du grand public ».

Cependant, le 5 décembre 2006, le gouvernement du Canada a mis fin à l'Initiative sur les pratiques de tatouage sécuritaires et a ordonné le démantèlement des six salles de tatouage.

6. *Je recommande que le SCC évalue l'efficacité et le caractère adéquat de ses stratégies de réduction des méfaits en collaboration avec son Comité consultatif des soins de santé.*

La surreprésentation des Autochtones dans les pénitenciers canadiens a fait l'objet de multiples rapports au cours des dix dernières années : à l'échelle nationale, les Autochtones représentent moins de 3 % de la population canadienne, mais correspondent à près de 19 % de l'ensemble de la population carcérale fédérale. Chez les femmes, cette surreprésentation est encore plus criante : 32 % des femmes incarcérées dans les établissements fédéraux sont des Autochtones. Il est alarmant, en outre, de constater que cette énorme surreprésentation s'est accentuée depuis quelques années. En effet, bien que la population carcérale fédérale ait connu une diminution entre 1997 et 2007, le nombre de personnes issues des Premières nations incarcérées dans les établissements fédéraux s'est accru de presque 26,4 % et, de façon plus particulière, le nombre de femmes issues des Premières nations détenues dans les pénitenciers affiche, quant à lui, une augmentation ahurissante de 151 % au cours de la même période.

Pour 2006, nous estimons que le taux global de Canadiens d'origine autochtone incarcérés était de 1 024 pour 100 000, ce qui est neuf fois plus élevé que le taux de détenus canadiens non autochtones. Certes, ce n'est pas le SCC qui régit les conditions sociales ou qui prend les décisions stratégiques qui influent sur le profil de la population des délinquants, mais c'est à lui qu'il incombe de veiller à ce que ses opérations soient conformes à la loi et tiennent compte des besoins spéciaux des délinquants autochtones.

Depuis six ans, le SCC a mis en place des initiatives et des programmes très positifs pour les délinquants autochtones, dont les suivants :

- huit pavillons de ressourcement;
- des programmes autochtones de base (p. ex., Cercles de changement, En quête du guerrier en vous, Programme pour délinquants autochtones toxicomanes – en cours de révision);
- des initiatives de programmes qui concernent des unités opérationnelles particulières (p. ex., Sentiers autochtones, cercles traditionnels, Cercle d'influences, cercles de détermination de la peine pour les infractions disciplinaires en établissement, enseignements relatifs à la suerie ou à la longue maison, célébrations de traditions culturelles et de pratiques de cérémonies).

Malheureusement, ces initiatives locales fort louables ne sont pas bien coordonnées par le SCC et ont eu peu d'effet en vue de resserrer l'écart entre les résultats correctionnels obtenus pour les délinquants autochtones et les autres délinquants. En fait, dans notre dernier *Rapport annuel* (2005-2006), nous avons examiné en profondeur cette tendance persistante de résultats médiocres découlant des politiques, des procédures, des pratiques et des structures organisationnelles actuelles du SCC.

- Le classement des détenus issus des Premières nations ou d'origine métisse ou inuite à un niveau de sécurité trop élevé est monnaie courante, ce qui signifie que la proportion de délinquants autochtones placés dans les établissements à sécurité minimale équivaut à seulement la moitié du taux de délinquants non autochtones placés dans ces pénitenciers.
- La surreprésentation des délinquantes autochtones est plus désolante encore. Par exemple, à la fin de septembre 2006, les femmes autochtones correspondaient à 44 % des délinquantes dites à sécurité maximale, à 41 % des délinquantes dites à sécurité moyenne et à un mince 18 % de la population carcérale féminine à sécurité minimale.
- Le placement en établissement à sécurité maximale et en isolement limite l'accès des

détenus aux services et aux programmes de réadaptation dont l'objet consiste à préparer les détenus à leur mise en liberté.

- Les détenus autochtones sont mis en liberté plus tard au cours de leur peine que les autres détenus.
- La proportion de délinquants qui présentent des demandes de libération conditionnelle totale exigeant un examen de la CNLC est plus faible pour les délinquants autochtones.
- La proportion de délinquants autochtones sous surveillance dans la collectivité est moins importante que la proportion de délinquants non autochtones qui purgent leur peine en liberté sous condition.
- Les délinquants autochtones sont toujours surreprésentés parmi l'ensemble des délinquants dont les cas ont fait l'objet de renvois en vue d'un maintien en incarcération.
- Le taux de révocation de la liberté conditionnelle pour manquement aux conditions (et non pour la perpétration d'un nouvel acte criminel) est plus élevé pour les délinquants autochtones.
- Les délinquants autochtones sont réadmis dans les établissements fédéraux plus fréquemment que les délinquants non autochtones, ce qui, trop souvent, permet au cycle de traitement inéquitable de recommencer.

Le 16 octobre 2006, le SCC a présenté son plus récent *Plan stratégique visant les services correctionnels pour Autochtones*. Celui-ci comprenait un plan d'action national et cinq plans d'action régionaux, lesquels prévoyaient près de 200 mesures. La grande majorité de ces mesures avaient pour échéance le mois de mars 2007 ou avant, mais ces projets ambitieux et prometteurs n'ont pas encore été mis en œuvre dans leur intégralité et, par conséquent, ne sont pas parvenus à renverser les tendances décrites plus haut.

Nous remarquons par ailleurs que le SCC n'a pas fait grand progrès pour ce qui est de l'amélioration du traitement des populations de délinquants dans le Nord. Un document de discussion intitulé *Élaboration et gestion d'un cadre correctionnel pour le Nord* révèle d'ailleurs qu'on commence seulement à comprendre les questions complexes dans ce domaine et que bien peu de progrès ont réellement été accomplis en ce qui a trait au Cadre stratégique du Nord (décembre 2004). Un autre document de discussion a été diffusé sur le sujet en janvier 2006, mais jusqu'à maintenant, aucune mesure déterminante n'a été mise en œuvre.

Dans des *Rapports annuels* antérieurs, le BEC recommandait que le SCC nomme un sous-commissaire responsable de façon particulière des services correctionnels pour Autochtones de manière à ce que l'organisation prenne en considération les enjeux propres aux délinquants autochtones dans toutes les décisions prises par la direction relativement aux opérations et aux politiques organisationnelles. Au lieu de cela, le SCC a élargi les rôles et les responsabilités du sous-commissaire principal en y ajoutant les fonctions relatives aux Autochtones. Nous considérions cette solution comme un compromis praticable et nous espérions que cela aiderait le SCC à se concentrer davantage sur cette importante priorité. Malheureusement, les résultats ne nous paraissent guère encourageants pour le moment. De plus, l'examen des neuf rapports d'activités et des mesures de suivi faisant suite aux réunions du Comité de direction ne révèle pas que des questions propres aux Autochtones ont été soumises à la discussion.

En revanche, le SCC continue de consulter activement les collectivités autochtones, et nous saluons les efforts faits pour inclure ces communautés dans la planification des services correctionnels pour Autochtones. Malgré cela, le SCC ne satisfait pas à l'obligation légale qu'il a de consulter une formation officielle. En effet, selon la *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition*, le SCC est tenu de créer un Comité consultatif autochtone national, qui serait chargé de le conseiller sur la prestation de services correctionnels aux délinquants autochtones. Le Comité consultatif autochtone national n'a pas tenu séance depuis juin 2004, mais nous avons appris qu'on s'emploie actuellement à établir un nouveau mandat pour ce groupe et à en déterminer la composition.

Nous nous inquiétons encore du fait que le SCC ne dispose pas d'un système de collecte de données adéquat pour surveiller et évaluer ses progrès en ce qui concerne les services correctionnels pour Autochtones. Depuis

plusieurs années, nous recommandons que le SCC mette à la disposition du public des rapports trimestriels détaillés dans lesquels les résultats correctionnels seraient analysés, notamment en ce qui a trait aux transfèrements, à l'isolement, au régime disciplinaire, aux permissions de sortir et aux placements à l'extérieur, aux renvois en vue d'un maintien en incarcération, aux reports d'examens en vue de la libération conditionnelle, de même qu'aux suspensions et aux révocations de la mise en liberté sous condition. Le SCC a indiqué dans son *Plan stratégique visant les services correctionnels pour Autochtones* qu'il établirait et mettrait en application, d'ici mars 2007, un système de suivi intégré en vue de l'évaluation de l'incidence des changements apportés aux politiques sur les délinquants autochtones. Cette échéance a finalement été modifiée. En fait, nous n'avons vu encore aucune preuve d'une quelconque amélioration des méthodes de collecte et d'analyse des données, et on nous a informés que le SCC ne produira désormais que des rapports annuels sur la situation des délinquants autochtones puisque, affirme-t-on, les tendances ne changent pas beaucoup dans le temps.

Au fil des années, le BEC et d'autres observateurs ont exprimé une inquiétude grandissante à l'égard de la tendance consistant à classer les délinquants autochtones à un niveau de sécurité trop élevé et relativement à l'application par le SCC des outils actuariels d'évaluation du risque, y compris les échelles permettant de mesurer le potentiel de réinsertion sociale. Ces outils actuariels d'évaluation du risque sont des échelles qui mesurent le risque de récidive ou d'évasion, ou encore le potentiel d'adaptation au milieu carcéral.

En 1996, la juge Louise Arbour a été la première à se soucier de la validité et de la fiabilité de l'échelle de classement initial employée par le SCC, laquelle permet d'évaluer plusieurs facteurs, dont l'emploi, les relations matrimoniales et familiales, les fréquentations et les relations sociales, la toxicomanie, le fonctionnement dans la collectivité, l'orientation personnelle et affective, et l'attitude générale.

À l'heure actuelle, le SCC mène une étude pour déterminer s'il convient de réviser son échelle de réévaluation du niveau de sécurité. Selon les résultats de cette étude, le SCC explorera plusieurs options, soit de conserver l'échelle existante telle quelle, de la réviser ou de carrément la remplacer. Des consultations sont donc en cours, et l'on s'attend à pouvoir prendre connaissance d'une version préliminaire du rapport interne à cet égard en décembre 2007. Nous nous inquiétons beaucoup du fait que, si l'adoption d'un nouvel outil s'avère nécessaire, le SCC mettra bien des années avant que cet outil soit établi. Or, comme il existe déjà une foule d'indices qui permettent de conclure à l'impropriété des outils actuels pour les délinquants autochtones, nous encourageons le SCC à prendre des mesures provisoires pendant le processus d'élaboration de ses nouveaux outils de réévaluation du niveau de sécurité.

Nous avons également appris que le SCC n'a aucune intention d'examiner les outils qui servent à l'évaluation initiale des délinquants afin d'en valider la pertinence pour les délinquants autochtones. La combinaison de la tendance consistant à classer les délinquants autochtones à un niveau de sécurité trop élevé et du manque de programmes conçus spécialement pour les Autochtones illustre bien à quel point des obstacles systémiques peuvent nuire à la réussite de la réinsertion sociale en temps opportun des délinquants. D'abord, les délinquants autochtones sont souvent classés à des niveaux de sécurité trop élevés parce que l'échelle actuarielle utilisée n'a pas été conçue spécialement pour eux. Puis, ces délinquants se retrouvent en nombre disproportionné dans les établissements à sécurité élevée, où l'on offre peu ou pas du tout de programmes de base visant à répondre à leurs besoins particuliers. Aussi cet accès insuffisant aux programmes limite-t-il la possibilité pour les délinquants concernés d'être transférés vers des établissements de niveau de sécurité moindre, réduisant du même coup leurs chances d'effectuer une mise en liberté sous condition en temps opportun et en toute sécurité. Ce scénario explique en partie pourquoi la réinsertion sociale des délinquants autochtones se révèle aussi ardue, comparativement au retour des autres délinquants au sein de la société. Certes, les différences observées quant aux résultats correctionnels ne sont pas uniquement attribuables à des inégalités dans les risques ou les facteurs criminogènes.

7. *Je recommande que le SCC envisage de nouveau de nommer un sous-commissaire pour les délinquants autochtones, à qui serait conférée l'autorité nécessaire pour mettre en œuvre le* Plan stratégique visant les services correctionnels pour Autochtones.

8. *Je recommande que, chaque année, le SCC rende public un rapport sur les progrès réalisés dans la mise en œuvre de son* Plan stratégique visant les services correctionnels pour Autochtones. *Ce rapport devrait notamment faire état des améliorations accomplies en ce qui concerne d'importants indicateurs de rendement correctionnel, comme les transfèrements, l'isolement, le régime disciplinaire, les permissions de sortir et les placements à l'extérieur, les renvois en vue du maintien en incarcération, les reports d'examens en vue de la libération conditionnelle, de même que les suspensions et les révocations de la mise en liberté sous condition.*

9. *Je recommande que le SCC réinstaure immédiatement le Comité consultatif autochtone national, en conformité avec la* Loi.

C'est avec plaisir que nous constatons que le SCC a fait des progrès pour ce qui est de remédier au caractère inadéquat des soins de santé mentale dispensés aux délinquants sous responsabilité fédérale. Cependant, la mise en œuvre de la Stratégie du SCC en matière de santé mentale dans son intégralité constitue une nécessité immédiate si l'organisation veut satisfaire à l'obligation qui lui est imposée par la loi, celle de veiller à ce que chaque détenu reçoive les soins de santé essentiels et qu'il ait accès, dans la mesure du possible, aux soins non essentiels, comme le veulent les normes professionnelles reconnues. Il est indispensable d'améliorer les résultats obtenus à cet égard puisque, à l'heure actuelle, il arrive encore que les délinquants qui souffrent de maladies mentales soient placés en isolement lorsque les symptômes de leur maladie se manifestent et, trop souvent, ces délinquants sont privés des traitements auxquels ils auraient droit d'après les normes professionnelles reconnues.

Le nombre de délinquants incarcérés dans les pénitenciers et présentant d'importants besoins en matière de santé mentale a presque doublé au cours de la dernière décennie. En 1997, 7 % des détenus de sexe masculin et 13 % des détenus de sexe féminin ont eux-mêmes signalé qu'on avait diagnostiqué chez eux des problèmes de santé mentale. En 2007, c'est 12 % des hommes et 21 % des femmes qui ont eux-mêmes signalé avoir fait l'objet de pareil diagnostic. Il apparaît que le SCC n'a pas su ajuster les services de santé mentale qu'il offre en fonction de cette augmentation spectaculaire et, dans certains cas, la qualité des services s'est même détériorée.

Comme on l'affirme dans le *Rapport sur les plans et les priorités* (2007-2008), les problèmes de santé mentale sont jusqu'à trois fois plus fréquents chez les détenus que parmi la population canadienne générale. En effet, à l'admission des délinquants dans le système correctionnel, on a reconnu des problèmes de santé mentale chez plus de 1 détenu de sexe masculin sur 10 et chez 1 détenu de sexe féminin sur 4, ce qui représente des augmentations respectives de 71 % et de 100 % par rapport aux chiffres de 1997.

En juillet 2004, le SCC a approuvé une Stratégie en matière de santé mentale faisant la promotion de l'adoption d'un continuum de soins depuis l'évaluation initiale jusqu'à la mise en liberté des délinquants en toute sécurité. En décembre 2005, le SCC a obtenu des fonds pour resserrer le suivi de l'ensemble des soins de santé mentale offerts dans la collectivité. Aussi le BEC a-t-il accueilli l'annonce d'un nouvel investissement se chiffrant à environ 6 millions de dollars par année pendant cinq ans pour les soins de santé mentale dans la collectivité. De plus, le financement alloué au

renforcement de la planification de la mise en liberté et du soutien communautaire aidera les délinquants durant leur période de mise en liberté sous condition. Nous saluons, en outre, le fait que le gouvernement du Canada ait prévu, dans son budget annoncé en mars 2007, un nouvel investissement d'environ 21 millions de dollars sur deux ans pour remédier à l'absence d'un processus d'évaluation détaillée en matière de santé mentale dans le cadre de l'évaluation initiale, de même que pour améliorer la qualité des soins primaires de santé mentale offerts dans les établissements du SCC.

Les principales limites des efforts déployés jusqu'à présent résident dans le fait que le financement fourni n'est qu'une infime fraction de ce dont on aurait besoin pour régler cette crise qui prend de l'ampleur. Qui plus est, le financement a été attribué aux besoins immédiats et à court terme, mais on n'a obtenu aucun financement permanent. Le SCC reconnaît les difficultés associées à la dotation de postes additionnels. Par exemple, il lui est impossible de créer de nouveaux postes permanents – pour des professionnels comme du personnel infirmier psychiatrique, des psychologues et des technologues en sciences du comportement – parce que le financement ne couvre qu'une période limitée de deux à cinq ans. Cela nuira sans aucun doute à la capacité organisationnelle de recrutement de personnel professionnel.

10. Je recommande que le ministre considère comme une priorité clé du Portefeuille l'obtention d'un financement permanent adéquat pour la mise en œuvre intégrale de la Stratégie du SCC en matière de santé mentale.

11. Je recommande que le SCC intensifie ses initiatives de formation de façon à ce que tous les employés de première ligne soient adéquatement formés pour interagir avec les délinquants qui ont des problèmes de santé mentale.

Dans son *Rapport sur les plans et les priorités* (2007-2008), le SCC s'engage à renforcer ses pratiques de gestion pour « être une organisation solide et efficace, capable de réaliser, à l'aide de moyens économiques, ses principales activités opérationnelles et d'autres activités, tout en respectant les valeurs de la fonction publique qui sont à la base d'un environnement de travail sain et de la confiance des Canadiens et Canadiennes ». Pour ce faire, le SCC indique qu'il s'emploiera à améliorer les résultats obtenus en ce qui a trait au harcèlement, aux griefs des employés, au respect, à la confiance, à la responsabilisation, aux pratiques de gestion, à l'éthique, aux ressources, à l'intégrité, à l'équité et à l'inclusivité de l'environnement de travail. Il convient tout à fait d'applaudir aux efforts de leadership déployés par le SCC en vue du renforcement de ses pratiques de gestion. Toutefois, nous limiterons nos commentaires et nos observations sur cette importante priorité aux initiatives qui nous paraissent préoccupantes en raison de leur incidence sur la population des délinquants. Certes, les pratiques de gestion peuvent avoir et ont effectivement une incidence sur le traitement des délinquants.

Depuis deux ans, le SCC a accru sa capacité de vérification et d'évaluation et a intégré les avis de spécialistes extérieurs à l'organisation dans ses processus et ses pratiques. Nous saluons cette initiative et estimons qu'il s'agit là d'une approche qui a contribué à relever la qualité et la rigueur des vérifications internes et des évaluations effectuées par le SCC. Nous encourageons d'ailleurs l'organisation à se servir de cette approche pour le traitement de diverses préoccupations, notamment en ce qui concerne les enquêtes, les griefs déposés par les détenus, les blessures subies par les détenus et les incidents violents en établissement.

À la suite du *Sondage auprès des fonctionnaires fédéraux 2005*, le SCC a élaboré, en collaboration avec ses six agents de négociation, un plan d'action visant à amener du changement relativement à trois enjeux importants pour les employés : le harcèlement, les griefs, ainsi que le respect, la confiance et la responsabilisation. Ce plan d'action prévoit, pour l'exercice en cours, les efforts suivants :

> renforcer la formation sur le harcèlement et les griefs de façon à sensibiliser davantage le personnel à ces questions;
> établir, en consultation avec les agents de négociation, une nouvelle politique sur la gestion des cas de harcèlement;
> clarifier les rôles, les responsabilités et les obligations redditionnelles ayant trait à la gestion des cas de harcèlement et des griefs;
> favoriser le recours aux services d'intervenants et d'enquêteurs de l'extérieur dans le cadre des enquêtes portant sur les cas de harcèlement;
> resserrer la surveillance des processus de règlement des cas de harcèlement et des griefs;
> former les gestionnaires en gestion des conflits.

Par ailleurs, dans son *Plan stratégique pour la gestion des ressources humaines 2007-2010*, le SCC indique qu'il évaluera les résultats de ses efforts visant « une amélioration de la santé au travail et des relations de travail efficaces et souples » en se servant des points de référence suivants :

> une amélioration avérée de la gestion des plaintes déposées par des employés concernant des situations de harcèlement, rendue manifeste par :
>> une amélioration des délais relatifs à la conduite des enquêtes sur les cas de harcèlement;
>> une réduction dans le nombre de plaintes de harcèlement déposées;
>
> une amélioration avérée de la gestion des griefs d'employés à chaque palier de la procédure, rendue manifeste par :
>> une diminution dans le nombre de griefs au troisième palier;
>> une baisse dans le nombre de cas en arbitrage.

Le BEC se réjouit du fait que le SCC soit allé de l'avant avec les initiatives susmentionnées, qui comprennent des échéances et des objectifs précis pour réduire les griefs et les plaintes de harcèlement déposés par les employés. À notre sens, il est essentiel de traiter ces griefs et ces plaintes équitablement et promptement. Le BEC est aussi d'avis que les obligations en matière de droits de la personne exigent, quelles que soient les circonstances ou la situation des personnes concernées, que toute procédure de règlement des griefs ou des plaintes de harcèlement reflète les mêmes principes fondamentaux. L'application de ces principes aide, en effet, à créer un environnement sain et propice à la mise en œuvre d'opérations correctionnelles efficaces, autant pour le personnel que pour les délinquants.

Par ailleurs, nous incitons le SCC à appliquer des principes cohérents lorsqu'il traite les griefs et les plaintes de harcèlement des délinquants. La *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition* requiert que ces derniers aient un accès illimité et non préjudiciable à « une procédure de règlement juste et expéditif des griefs des délinquants ». Dans ses *Rapports annuels*, le BEC est arrivé à la conclusion, année après année, que la procédure en place ne fonctionne pas comme il le faudrait en ce sens qu'elle ne permet pas de résoudre rapidement les griefs des délinquants, surtout au palier national. Le système s'est révélé inefficace, en outre, pour le traitement de l'arriéré de travail chronique. Et cette situation continue de se répercuter sur les activités du BEC puisque les délinquants s'adressent de plus en plus à nous pour faire entendre leurs préoccupations. La Cour fédérale a d'ailleurs récemment commenté le rendement du SCC à cet égard (*Caruana v. Attorney General of Canada*, T-1889-05, 9 novembre 2006) :

> [Traduction]
> Cette instance met en lumière – et il ne s'agit certainement pas de la première fois – la procédure de règlement des griefs du Service correctionnel du Canada, laquelle doit assurer un « règlement juste et expéditif des griefs des

délinquants sur des questions relevant du commissaire ». En effet, l'expérience du requérant, qui a déposé un grief qui n'est pas déraisonnable, mais qui a néanmoins mené à cette révision judiciaire, montre que la procédure de règlement des griefs du SCC, du moins au deuxième palier, dans la région de l'Ontario, au moment en question, ne s'est absolument pas révélée expéditive et allait même à l'encontre de ce qu'on entend par une procédure rapide dans la Directive du commissaire.

En 1998, le SCC qui était alors aux prises avec des retards excessivement longs ainsi qu'une inobservation flagrante de sa propre politique, a prolongé les délais de façon à ce qu'ils reflètent mieux le temps réellement requis aux fins du traitement des griefs. Le BEC avait, à l'époque, soulevé des préoccupations à cet égard, faisant valoir qu'une telle prolongation ne cadrait pas avec l'engagement pris par le SCC d'assurer une procédure efficace et rapide pour les délinquants et ne tenait pas compte des exigences imposées par la loi. Près de dix ans plus tard, durant l'exercice 2006-2007, seulement 22 % des griefs considérés comme hautement prioritaires au niveau du commissaire ont été réglés dans les délais prolongés, et le SCC envisage de nouveau d'allonger davantage les délais déjà étirés.

Il y a quatre ans, le SCC a adopté une procédure révisée dans le but de traiter les plaintes de harcèlement déposées par les délinquants dans des délais raisonnables. À cette fin, l'organisation a également diffusé un bulletin de politique amélioré sur le harcèlement, le harcèlement sexuel et la discrimination en septembre 2006. Dans nos *Rapports annuels*, nous avons maintes fois répété nos inquiétudes relatives à cette priorité que représentent les griefs de harcèlement, et en 2004, la Commission canadienne des droits de la personne nous a emboîté le pas. Bien que le SCC semble avoir finalement réussi à mettre au point une politique raisonnable en matière de harcèlement, nous demeurons très préoccupés puisque nous constatons que bien peu de progrès ont été réalisés pour assurer la conformité des opérations avec la politique et les dispositions législatives touchant un enjeu aussi critique. Le SCC ne dispose pas de suffisamment d'enquêteurs formés et dont la compétence a été reconnue pour traiter les quelque 400 plaintes de harcèlement reçues chaque année, et il en ressort que des retards déraisonnables constituent aujourd'hui la norme pour ce qui est du traitement de ces griefs aussi importants que délicats.

Opérations et Examen des ressources humaines

Dans son *Plan stratégique pour la gestion des ressources humaines 2007-2010*, le SCC reconnaît qu'il doit mettre en place de solides mesures pour être à même de recruter et de conserver un effectif représentatif. Le SCC a également souligné la nécessité d'augmenter davantage la proportion d'employés autochtones à tous les échelons de l'organisation, au-delà des exigences relatives à l'équité en matière d'emploi, particulièrement au sein de la direction et dans les établissements qui comptent une importante population de délinquants autochtones. Le SCC entend par conséquent lancer une stratégie nationale visant à recruter des cadres supérieurs et des employés autochtones pour répondre aux besoins de l'organisation, et ce à compter de mars 2008.

12. Je recommande que le SCC procède dès maintenant à une vérification de ses opérations pour voir à ce qu'elles répondent à l'obligation légale qu'a le SCC de régler les plaintes et les griefs des détenus équitablement et rapidement. Cette vérification devrait permettre d'examiner l'utilisation de l'information issue du traitement des griefs et de l'analyse des tendances dans le but de mettre en œuvre des stratégies visant à prévenir toute plainte ultérieure et à remédier systématiquement aux problèmes soulevés par les délinquants.

13. Je recommande que le SCC augmente considérablement (au-delà du niveau requis pour l'équité en matière d'emploi) le taux global de représentation d'employés autochtones à tous les niveaux de son organisation, et surtout dans les établissements dont la population carcérale se compose majoritairement de délinquants d'origine autochtone.

Nous tenons à profiter de l'occasion qui nous est donnée ici pour parler de notre engagement continu à multiplier les efforts visant à favoriser la participation des citoyens et à améliorer le programme d'information à l'intention des délinquants. Au cours de la dernière année, nous avons de nouveau pris part à un certain nombre d'activités de liaison et nous nous sommes efforcés d'intensifier davantage notre participation à des événements publics de façon à sensibiliser la population aux responsabilités de l'ombudsman des prisons fédérales au Canada. Nous avons fait paraître des articles dans diverses publications et avons fait des exposés dans une panoplie d'endroits, entre autres, dans des universités, des collèges et des centres communautaires, et devant différents publics, notamment des psychologues, des criminologues, des avocats, des juges, des professionnels de la santé mentale, des administrateurs de prisons et des citoyens intéressés. Ces activités ont été autant d'occasions de mieux faire comprendre aux membres de la population notre rôle de surveillance indépendante des établissements correctionnels au sein du système de justice pénale.

Nous aimerions également faire le point sur deux autres entreprises du BEC. D'abord, le BEC a été sélectionné comme partenaire principal dans le cadre d'un projet déterminant, qui est financé dans son intégralité par l'Agence canadienne de développement international et qui concerne l'administration du système carcéral chinois. Relevant du ministère de la Sécurité publique de la Chine, la Division de la supervision des prisons (DSP) du Bureau d'administration pénitentiaire a ouvertement reconnu être aux prises avec de graves problèmes touchant les droits de la personne dans ses établissements correctionnels et a dit vouloir donner suite à un rapport publié récemment par le Rapporteur spécial des Nations Unies chargé d'examiner la question de la torture. Dans ce document, l'auteur se montre critique à l'égard des autorités chinoises et du traitement réservé à leurs prisonniers. Ainsi, il s'agit d'un projet spécial parce que la DSP collabore directement avec le BEC, dont le mandat comprend de formuler des recommandations aux fins du respect des droits de la personne. Le BEC a été choisi parmi d'autres pour cette initiative en raison du mandat unique qui lui est conféré et de l'expertise acquise relativement aux droits de la personne dans le contexte correctionnel.

Ensuite, en avril 2006, la *Revue canadienne de criminologie et de justice pénale* a publié un numéro spécial qui portait le titre *Surveillance des autorités correctionnelles et droits de la personne* et qui se voulait une évaluation de la situation des prisonniers au Canada et à l'étranger du point de vue du respect des droits de la personne. C'est le directeur des Politiques et avocat-conseil principal du BEC qui a agi à titre de directeur de la rédaction invité pour ce numéro spécial, où un certain nombre d'articles réclamaient des réformes prônées dans le passé par le BEC, dans des *Rapports annuels* présentés au Parlement. On proposait notamment d'instaurer l'arbitrage indépendant pour les cas d'isolement préventif; de perfectionner la procédure de règlement des griefs des détenus de façon à ce que le traitement des plaintes des délinquants soit assuré équitablement et promptement; d'améliorer l'accès aux programmes et aux services correctionnels conçus spécialement pour les besoins des femmes, des Autochtones et des personnes souffrant de problèmes de santé mentale; et d'encourager le Canada à signer et à ratifier le *Protocole facultatif à la Convention contre la torture* des Nations Unies de façon à renforcer les mécanismes de surveillance externe.

Conclusion

Nous espérons pouvoir collaborer avec le SCC aux fins de la réalisation de ses cinq priorités et de la prise de mesures permettant de surmonter les 12 obstacles à la sécurité publique qui ont été relevés dans le présent *Rapport annuel*. Nous reconnaissons qu'aucun de ces problèmes ne sera facile à régler, mais nous espérons sincèrement que le SCC réagira autant à nos recommandations qu'aux problèmes comme tels, en se fixant des objectifs ambitieux et en s'engageant à s'occuper d'une manière raisonnable et rapide de ces préoccupations de longue date ayant trait aux délinquants. La population canadienne ne mérite rien de moins que le meilleur système correctionnel qui soit compte tenu de tout ce qu'elle y a investi.

Pour ce qui est de l'an prochain, le BEC se concentrera sur les progrès réalisés par le SCC concernant les cinq priorités de l'organisation, du point de vue des sources de préoccupation pour les délinquants, de même que sur les mesures permanentes qu'il aura mises en œuvre pour donner suite au rapport *Décès en établissement*. De plus, nous continuerons de travailler avec diverses parties intéressées et nous nous efforcerons d'accroître la participation des citoyens aux activités du BEC et d'améliorer son programme d'information destiné aux délinquants.

Certes, nous poursuivons notre cheminement, persuadés d'avoir tenu compte des recommandations formulées par la vérificatrice générale, mais nous devons néanmoins accroître notre capacité d'enquête et d'élaboration de politiques. En effet, après avoir organisé une séance de réflexion ainsi que des consultations auprès du personnel, nous avons mis en œuvre des moyens concrets pour examiner et améliorer plusieurs processus internes du BEC, dont ceux des communications, des procédures d'enquête, du perfectionnement professionnel et de la formation du personnel.

Nous avons hâte de nous pencher sur l'année en cours ainsi que sur les difficultés évidentes qu'elle comporte. Aussi sommes-nous convaincus, comme nous le disions en introduction, que les problèmes qui sous-tendent les situations mises en lumière dans le présent rapport peuvent être réglés. C'est pourquoi le BEC continuera de travailler avec le SCC dans un climat d'ouverture et de collaboration afin de s'occuper des préoccupations qui touchent les délinquants et, ainsi, de contribuer à la sécurité publique.

ANNEXE A : STATISTIQUES

ANNEXE A : STATISTIQUES

1. Plaintes – voir Glossaire
2. Réponse interne – voir Glossaire
3. Enquête – voir Glossaire

TABLEAU A : Plaintes[1] par catégorie

CATÉGORIE	[2]	[3]	TOTAL
Isolement préventif			
Conditions	25	118	143
Placement/Examen	87	223	310
Total	**112**	**341**	**453**
Préparation de cas			
Libération conditionnelle	66	123	189
Postsuspension	28	28	56
Permission de sortir	12	39	51
Transfèrement	64	69	133
Total	**170**	**259**	**429**
Effets gardés en cellule	246	440	686
Placement en cellule	55	73	128
Réclamations contre la Couronne			
Décisions	17	11	28
Traitement	21	33	54
Total	**38**	**44**	**82**
Programmes communautaires/Surveillance dans la collectivité	7	15	22
Conditions de détention	117	257	374
Correspondance	43	67	110
Décès ou blessures graves	7	9	16
Décisions (en général) – Mise en application	36	34	70
Régime alimentaire			
Raisons de santé	6	39	45
Motifs religieux	11	19	30
Total	**17**	**58**	**75**
Régime disciplinaire			
Décisions de présidents indépendants	6	6	12
Décisions de tribunal disciplinaire pour infractions mineures	17	14	31
Procédures	24	27	51
Total	**47**	**47**	**94**
Discrimination	12	17	29
Emploi	54	92	146
Renseignements au dossier			
Accès – Divulgation	70	87	157
Correction	115	71	186
Total	**185**	**158**	**343**

Questions financières			
Accès	46	67	113
Rémunération	58	77	135
Total	**104**	**144**	**248**
Services alimentaires	27	46	73
Procédure de règlement des griefs	77	219	296
Harcèlement	25	36	61
Santé et sécurité – Lieu de travail	5	5	10
Détecteur ionique/Chien détecteur de drogue	9	7	16
Soins de santé			
Accès	85	372	457
Décisions	117	238	355
Soins dentaires	18	86	104
Total	**220**	**696**	**916**
Santé mentale			
Accès	9	49	58
Programmes	5	6	11
Total	**14**	**55**	**69**
Méthadone	9	43	52
Langues officielles	4	4	8
Opérations/Décisions du BEC	28	15	43
Programmes			
Accès	68	121	189
Qualité/Contenu	25	25	50
Total	**93**	**146**	**239**
Processus de mise en liberté	27	45	72
Sécurité des délinquants	50	117	167
Fouilles et saisies	13	28	41
Classement selon le niveau de sécurité	63	130	193
Administration de la peine	21	37	58
Rendement du personnel	236	216	452
Téléphone	44	136	180
Décisions – Permissions de sortir	36	58	94
Transfèrements			
Exécutés	35	131	166
Imposés	62	146	208
Placement pénitentiaire	25	55	80
Sollicités	45	111	156
Total	**167**	**443**	**610**
Analyses d'urine	12	11	23
Recours à la force	14	23	37

TABLEAU A : Plaintes[1] par catégorie (suite)

CATÉGORIE	RÉG.	ÉST.	TOTAL
Visites			
Généralités	33	73	106
Visites familiales privées	73	178	251
Total	**106**	**251**	**357**
Hors mandat			
Libération conditionnelle – Processus/Décisions	133	61	194
Autres questions	63	33	96
TOTAL GÉNÉRAL	**2 746**	**4 916**	**7 662**

GLOSSAIRE

Plaintes

Les plaintes peuvent être formulées par un délinquant ou par une personne agissant en son nom, par téléphone, par télécopieur, par lettre ou au cours d'entrevues menées par le personnel enquêteur du BEC dans les établissements correctionnels.

Selon la loi, le BEC peut également entreprendre une enquête de sa propre initiative ou à la demande du ministre.

Réponse fournie

Toute réponse fournie à un plaignant qui ne nécessite pas la consultation de sources d'information à l'extérieur du BEC.

Enquête

Tout contact exigeant de la part du personnel enquêteur du BEC certaines recherches auprès du SCC ou l'analyse de documents, avant que l'aide ou l'information demandée par le délinquant ne puisse être fournie.

Les enquêtes varient considérablement en ce qui a trait à leur portée, à leur complexité, à leur durée et aux ressources requises. Certaines questions peuvent se régler relativement rapidement, alors que d'autres exigent un examen approfondi des documents pertinents, de nombreuses entrevues et une correspondance soutenue avec les divers niveaux de gestion du SCC.

ÉTABLISSEMENTS POUR FEMMES			
Centre psychiatrique régional	17	8	2
Établissement d'Edmonton pour femmes	73	21	3
Fraser Valley	107	60	5
Grand Valley	134	55	10
Joliette	55	30	6
Maison Isabel McNeill	17	7	1
Nova	30	14	4
Pavillon de ressourcement Okimaw Ohci	19	11	2
Total	**452**	**206**	**33**
ATLANTIQUE			
Atlantique	123	45	8
Centre de rétablissement Shepody	30	14	2,5
Dorchester	296	92	10,5
Springhill	115	46	8
Westmorland	29	15	2,5
Total pour la région	**593**	**212**	**31,5**
ONTARIO			
Bath	131	62	8,5
Beaver Creek	58	17	4
Centre régional de traitement	126	34	8
Collins Bay	101	51	7
Fenbrook	282	96	13
Frontenac	33	17	3
Joyceville	166	55	12
Kingston	714	129	14
Millhaven	232	46	10
Pittsburgh	16	10	2
Warkworth	339	110	11,5
Total pour la région	**2 198**	**627**	**93**
PACIFIQUE			
Centre régional de traitement	126	42	4
Ferndale	21	11	2
Kent	199	69	13
Matsqui	161	62	8
Mission	157	100	11
Mountain	175	75	14,5
Pacifique	150	91	5,5
Village de guérison Kwikwèxwelhp	16	4	3
William Head	16	9	1,5
Total pour la région	**1 021**	**463**	**62,5**

PRAIRIE			
Bowden	217	75	15
Centre de guérison Stan Daniels	12	5	2
Centre Pê Sâkâstêw	12	4	2
Centre psychiatrique régional	147	34	6,5
Drumheller	151	54	16
Edmonton	385	90	13
Grande Cache	92	36	3,5
Riverbend	12	4	1,5
Rockwood	8	3	3
Saskatchewan	299	77	16,5
Stony Mountain	276	112	13
Total pour la région	**1 611**	**494**	**92**
QUÉBEC			
Archambault	126	60	6
Centre fédéral de formation	60	15	2,5
Centre régional de réception	94	31	3,5
Centre régional de santé mentale	76	37	4
Cowansville	131	61	9
Donnacona	223	109	17
Drummond	160	65	9,5
La Macaza	121	67	12
Leclerc	150	35	7
Montée Saint-François	35	19	3
Port-Cartier	329	146	12
Sainte-Anne-des-Plaines	31	20	2
Unité spéciale de détention	66	34	8
Total pour la région	**1 602**	**699**	**95,5**
TOTAL GÉNÉRAL	**7 477***	**2 701**	**407,5**

* Exclut les 154 plaintes déposées par des délinquants sous responsabilité fédérale dans la collectivité et les 31 plaintes déposées par des délinquants sous responsabilité fédérale incarcérés dans des établissements provinciaux.

TABLEAU C : Plaintes et population carcérale par région

	Nombre total de plaintes*	Population carcérale**
Atlantique	593	1 366
Québec	1 602	3 301
Ontario	2 198	3 677
Prairies	1 611	3 364
Pacifique	1 021	1 964
Établissements pour femmes	452	546
TOTAL	**7 477**	**14 218**

* Exclut les 154 plaintes déposées par des délinquants sous responsabilité fédérale dans la collectivité et les 31 plaintes déposées par des délinquants sous responsabilité fédérale incarcérés dans des établissements provinciaux.

** Données obtenues en juin 2007, selon le Système intégré de rapports du SCC.

TABLEAU D : Traitement des plaintes selon la suite donnée

		Nombre de plaintes
Réponse interne	Renseignements fournis	1 959
	Renvois	616
	Plaintes non fondées	52
	Plaintes retirées	119
Total		**2 746**
Enquête	Renseignements fournis	1 542
	Plaintes non fondées	329
	En suspens	102
	Renvois	1 255
	Recommandation/Facilitation du règlement	1 474
	Plaintes retirées	214
Total		**4 916**
TOTAL GÉNÉRAL		**7 662***

* Inclut les 154 plaintes déposées par des délinquants sous responsabilité fédérale dans la collectivité et les 31 plaintes déposées par des délinquants sous responsabilité fédérale incarcérés dans des établissements provinciaux.

TABLEAU E.a : Sujets de préoccupation les plus fréquemment signalés par les délinquants

POPULATION CARCÉRALE TOTALE

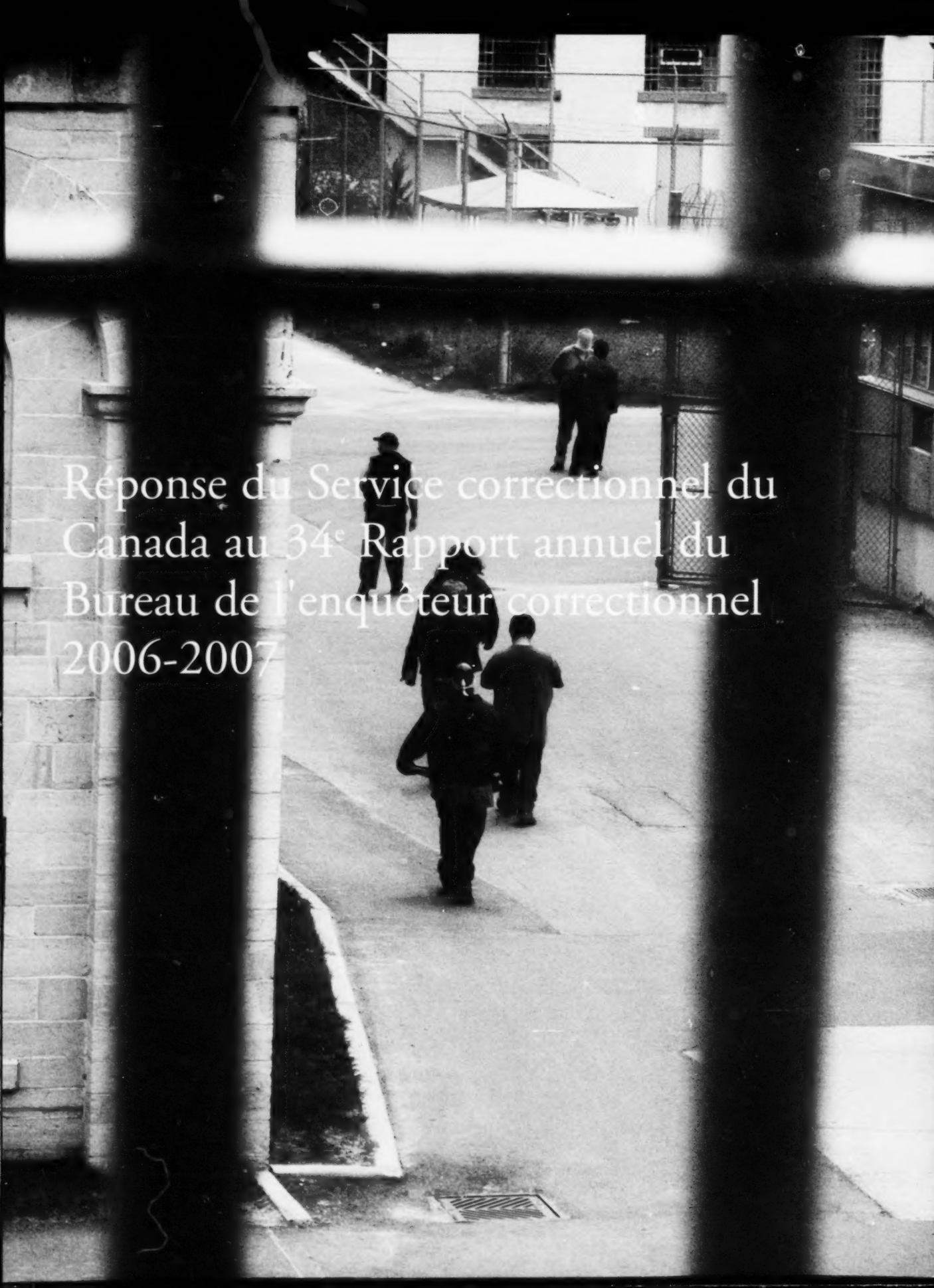
Soins de santé	916
Effets gardés en cellule	686
Transfèrements	610
Isolement préventif	453
Rendement du personnel	452
Préparation de cas	429
Conditions de détention	374
Visites et visites familiales privées	357
Renseignements – Accès et correction	343
Procédure de règlement des griefs	296

DÉLINQUANTS AUTOCHTONES

Soins de santé	92
Effets gardés en cellule	77
Isolement préventif	73
Rendement du personnel	73
Préparation de cas	70
Programmes – Accès et contenu	57
Renseignements – Accès et correction	49
Conditions de détention	48
Visites et visites familiales privées	45
Téléphone	29

DÉLINQUANTES

Soins de santé	63
Rendement du personnel	36
Isolement préventif	33
Décisions – Permissions de sortir	28
Effets gardés en cellule	24
Classement selon le niveau de sécurité	23
Préparation de cas	21
Sécurité des délinquants	21
Placement en cellule	20
Programmes – Accès et contenu	20



Réponse du Service correctionnel du Canada au 34e Rapport annuel du Bureau de l'enquêteur correctionnel 2006-2007

INTRODUCTION

Le système de justice pénale canadien a pour but de contribuer au maintien d'une société juste, vivant en paix et en sécurité. De par le mandat[1] que lui confère la loi, le Service correctionnel du Canada (SCC) contribue activement à assurer la sécurité publique :

- en assurant l'exécution des peines imposées par les tribunaux au moyen d'un contrôle raisonnable, sûr, sécuritaire et humain sur les délinquants dans les établissements correctionnels et d'une surveillance efficace des délinquants dans la collectivité;
- en contribuant, au moyen de programmes et d'autres interventions dans les établissements et la collectivité, à la réadaptation des délinquants et à leur réinsertion sociale à titre de citoyens respectueux des lois.

À la fin de l'exercice 2005-2006, le SCC avait la charge d'environ 12 700 délinquants sous responsabilité fédérale incarcérés (ce nombre n'inclut pas les 1 200 délinquants réincarcérés temporairement après avoir été mis en liberté sous condition) et 6 800 délinquants surveillés dans la collectivité. Au cours de l'année, en incluant toutes les admissions et toutes les mises en liberté, le SCC a géré un roulement de population de 25 500 délinquants.

Priorités

Afin d'obtenir les meilleurs résultats possibles sur le plan de la sécurité publique, le SCC continue de mettre l'accent sur les mêmes priorités qui ont été définies pendant l'année précédente :

1. La transition en toute sécurité des délinquants dans la collectivité;
2. La sécurité accrue du personnel et des délinquants dans nos établissements;
3. La capacité accrue d'intervenir efficacement auprès des délinquants issus des Premières nations et des délinquants métis et inuits;
4. La capacité accrue de répondre aux besoins en santé mentale des délinquants;
5. Le renforcement des pratiques de gestion.

Défis et prochaines étapes

Depuis plusieurs années, le SCC éprouve des difficultés de plus en plus grandes en raison d'un financement insuffisant, d'une infrastructure vieillissante et d'une population carcérale de plus en plus complexe et difficile à gérer. Les changements observés dans le profil de la population carcérale comprennent une augmentation du nombre de délinquants possédant de longs antécédents de violence ou des affiliations avec le crime organisé ou des gangs, une augmentation de la prévalence des maladies infectieuses et des troubles mentaux graves ainsi qu'une représentation toujours plus disproportionnée des Autochtones dans les populations carcérales.

Le gouvernement s'est attaqué à ces problèmes en prévoyant un scénario en deux volets dans le Budget de 2007. Dans le premier volet, d'une durée de deux ans, des fonds sont prévus pour permettre au SCC de régler les problèmes les plus pressants, soit pour :

- procéder à des travaux d'entretien correctif dans nos établissements
- assurer la sécurité de notre personnel et des délinquants
- satisfaire aux prescriptions de base de la loi et des politiques, y compris la gestion de l'information et le soutien technologique
- fournir une capacité supplémentaire pour faire face directement au changement du profil de la population carcérale.

Deuxièmement, un examen indépendant des opérations correctionnelles a été lancé. Cet examen, qui est en cours, est réalisé par un comité indépendant qui analyse les priorités et les stratégies opérationnelles du SCC ainsi que ses plans d'activités.

Le comité a été chargé d'évaluer l'efficacité des contributions du SCC à la sécurité publique et de recommander des améliorations possibles. Cet examen devrait aider à fixer une orientation à long terme claire

1. L'Annexe A énonce le mandat que nous confère la loi.

pour le système correctionnel fédéral et à obtenir des niveaux de ressources durables. Le comité remettra son rapport au Ministre au plus tard le 31 octobre 2007 et, celui-ci le rendra public, comme cela a été annoncé.

La réponse du SCC aux recommandations de l'enquêteur correctionnel de cette année doit être interprétée dans le contexte du scénario en deux volets énoncé ci-dessus. Les mesures à long terme ne pourront être mises en œuvre seulement lorsque le comité indépendant aura terminé son travail et que le gouvernement y aura réagi.

De plus, certaines recommandations de l'enquêteur correctionnel de cette année concernent des secteurs faisant déjà l'objet de changements ou d'un processus pour régler les problèmes observés. En conséquence, la réponse du SCC à ces recommandations prend la forme d'une description des progrès en cours.

Recommandation 1 :

> *Je recommande que le SCC obtienne et affecte un financement adéquat pour améliorer sa capacité d'assurer la conduite des évaluations et la prestation des programmes requis avant les dates prévues des audiences de libération conditionnelle des délinquants.*

En ce qui concerne la capacité du SCC de procéder aux évaluations, les outils suivants ont en cours d'élaboration :

> une échelle de ré-évaluation de la cote de sécurité pour les délinquants autochtones
> une échelle de prévision du risque particulière pour les Inuits
> une révision du volet définition et analyse des facteurs dynamiques de l'évaluation initiale des délinquants
> une évaluation informatisée de la santé mentale à l'admission
> un protocole de dépistage de l'ensemble des troubles causés par l'alcoolisation fœtale
> une évaluation initiale de la garde pour les femmes
> un outil d'évaluation du risque dynamique pour les femmes
> une évaluation informatisée de la toxicomanie pour les femmes

Afin de corriger les lacunes dans les programmes résultant du changement du profil des délinquants, le SCC a entrepris la mise en œuvre au niveau national d'un programme de prévention de la violence d'intensité modérée, d'un programme alternatives, attitudes et fréquentations, d'un programme de guérison de base pour les Autochtones ainsi que l'expansion du Programme pour délinquants autochtones toxicomanes. En ce qui concerne les programmes destinés aux femmes, le SCC achève de mettre au point un programme de prévention de la violence pour les femmes.

Pour ce qui est de l'obtention de fonds supplémentaires devant permettre d'accroître sa capacité d'action dans ces domaines, le SCC attend les résultats de l'examen indépendant qui est en cours. Le mandat fondamental du comité est d'examiner la capacité du SCC de réaliser des programmes et des évaluations efficaces.

Le SCC continuera de s'efforcer d'apporter des améliorations dans ces domaines.

Recommandation 2 :

> *Je recommande que le SCC rende prioritaire la préparation des cas dans les meilleurs délais de façon à ce que les délinquants visés puissent comparaître devant la Commission, en conformité avec les politiques. Le rendement dans ce domaine essentiel devrait faire l'objet d'une surveillance étroite ainsi que d'une évaluation continue dans des rapports établis plus régulièrement.*

En ce qui concerne la préparation à temps des dossiers des délinquants qui doivent comparaître devant la Commission nationale des libérations conditionnelles, le

SCC continue de surveiller le respect de la politique prévue à ce sujet et de mesurer le rendement affiché dans ce domaine, et ce, de façon constante. Le SCC procède à des examens mensuels des statistiques au moyen de l'outil de suivi corporatif qu'il compare ensuite aux statistiques tenues et fournies par la CNLC.

Toutes les régions et unités opérationnelles du SCC ont un accès automatisé à ces mesures du rendement pour procéder à leur autoévaluation et apporter des améliorations de façon continue. De plus, l'administration centrale porte régulièrement les écarts qui peuvent survenir à l'attention des cadres supérieurs pour que les mesures correctives qui s'imposent soient prises.

Le SCC continuera de s'efforcer d'améliorer son rendement dans ce domaine.

LA SÉCURITÉ ACCRUE DU PERSONNEL ET DES DÉLINQUANTS DANS NOS ÉTABLISSEMENTS

Recommandation 3 :

> *Je recommande que le SCC établisse un processus permettant à son Comité de direction d'approuver rapidement l'élaboration de plans d'action pour donner suite aux rapports d'enquête portant sur les cas de décès ou de blessures majeures. Ce processus ne devrait, en aucun cas, durer plus de six mois à compter de la date de l'incident.*

Selon la pratique déjà en place, les membres du Comité de direction doivent examiner/modifier et approuver tous les plans d'action pour mettre un terme à ces enquêtes qui sont de ressort national. Pendant qu'un plan d'action est préparé, des mesures provisoires sont prises, au besoin.

Le SCC a déjà mis en place des procédures pour que toutes les enquêtes régulières sur les incidents soient effectuées dans les six mois qui suivent. Dans le cas des enquêtes plus complexes, le processus peut se prolonger au-delà du délai prévu, mais seulement si le sous-commissaire principal a donné son approbation.

De plus, les ressources du SCC ont été réorganisées au cours de l'exercice 2006-2007 pour améliorer le rendement sur le plan des délais. Des processus améliorés de suivi et de responsabilisation sont également établis.

Recommandation 4 :

> *Je recommande que le SCC élabore un plan d'action précisant les étapes qui s'avéreront nécessaires aux fins de l'établissement d'un nouveau processus permettant d'assurer une mise en pratique uniforme et prompte des recommandations de ses comités d'enquête, des coroners et des médecins légistes, de même qu'un suivi régulier des mesures prises.*

La procédure en place depuis plusieurs années veut que les recommandations découlant des enquêtes du SCC ou provenant d'un organisme externe doivent être examinées par les responsables des services de santé à l'échelle nationale et(ou) régionale en regard des normes médicales et des normes de santé fondées sur l'expérience clinique. Toutes les recommandations font donc l'objet d'un examen approfondi et, lorsqu'une recommandation est jugée appropriée et applicable, un plan d'action est mis en œuvre. Un suivi est également exercé qui permet de vérifier si la mesure nécessaire a été apportée.

Compte tenu qu'un processus est déjà en place, le SCC estime qu'il n'est pas nécessaire d'en établir un nouveau. Cependant, le SCC reconnaît que des améliorations s'imposent pour que le processus soit davantage suivi. Le SCC élabore actuellement un certain nombre de stratégies pour renforcer et appuyer sa capacité de produire plus rapidement une analyse plus rigoureuse des renseignements contenus dans les rapports d'enquête sur les incidents ainsi que ceux des coroners et des médecins légistes. De plus, il mettra davantage l'accent sur la communication des « leçons retenues » aux unités opérationnelles.

Les ressources du Secteur des opérations et des programmes correctionnels sont également réorganisées

pour renforcer la capacité du SCC de surveiller l'avancement des plans d'action et favoriser leur mise en œuvre.

Le SCC adopte graduellement une façon de procéder plus disciplinée qui consiste à surveiller efficacement la mise en œuvre des plans d'action et à intégrer et à diffuser rapidement, dans toute l'organisation, les leçons tirées de l'expérience.

Recommandation 5 :

- *établisse un cadre de travail uniforme aux fins de la collecte de données et de l'établissement de rapports sur les tentatives de suicide, les automutilations et les surdoses;*

Le SCC examine actuellement la directive du commissaire n° 568-1 *Consignation et signalement des incidents de sécurité*, pour définir et signaler avec plus d'exactitude les blessures causées par l'automutilation, les surdoses et les tentatives de suicide.

Il est prévu que les définitions et le processus révisés ainsi que l'apport des modifications correspondantes à la directive du commissaire no 568-1 seront terminés d'ici l'automne 2007.

- *prévoie un examen systématique des circonstances entourant ces blessures afin de veiller à ce qu'on se penche comme il se doit sur ces cas et à ce que l'on mène les enquêtes qui s'imposent, en conformité avec la loi;*

Après la promulgation de la DC n° 568-1 (voir plus haut), les blessures des détenus en question seront examinées à tous les trimestres par l'administration centrale. Il s'agira d'une amélioration essentielle de l'examen et du processus d'enquête qui existent actuellement.

- *prenne des mesures correctives pour prévenir tout nouvel accident ou tout acte intentionnel comportant des blessures.*

En mars 2001, grâce aux communications du Comité national mixte de la sécurité et de la santé au travail (CNMSST) et des comités régionaux mixtes de la sécurité et de la santé au travail (CRMSST), les comités locaux mixtes de la sécurité et de la santé au travail se sont fait rappeler l'obligation qui leur incombe de procéder à des examens des circonstances des blessures accidentelles subies par l'ensemble des membres du personnel et des détenus et de prendre rapidement des mesures correctives s'il y a lieu. On a également rappelé aux cadres supérieurs dans les régions qu'ils ont, quant à eux, l'obligation de veiller à ce que tous les comités locaux continuent de dépister et d'examiner les blessures accidentelles subies par les détenus et le personnel. Ainsi, aujourd'hui, on constate une amélioration considérable du régime disciplinaire du SCC à cet égard.

Le SCC est en train d'examiner des options en vue de procéder à des analyses et de présenter des rapports à l'échelle nationale sur les blessures subies par le personnel. Les options seront discutées avec le CNMSST au cours de sa réunion de l'automne 2007, et l'option retenue sera mise en œuvre dans son intégralité d'ici le printemps 2008. De plus, le SCC intégrera les blessures accidentelles subies par les détenus dans les rapports nationaux.

Recommandation 6 :

Je recommande que le SCC évalue l'efficacité et le caractère adéquat de ses stratégies de réduction des méfaits en collaboration avec son Comité consultatif des soins de santé.

Le Comité consultatif des soins de santé s'est engagé à transmettre au SCC, d'ici l'automne 2007, son avis sur des options que pourrait prendre le SCC pour prévenir la transmission des maladies infectieuses (ce qui comprend la réduction des préjudices).

Recommandation 7 :

> *Je recommande que le SCC envisage de nouveau de nommer un sous-commissaire pour les délinquants autochtones, à qui serait conférée l'autorité nécessaire pour mettre en œuvre le* Plan stratégique visant les services correctionnels pour Autochtones.

Le travail qu'accomplit le SCC dans ce domaine fort important est encadré par le Plan stratégique sur les services correctionnels pour Autochtones, un document qui a été longuement examiné et discuté par le Comité de direction avant d'être officiellement approuvé. Ce plan stratégique constitue une priorité de l'organisation et, à ce titre, a été intégré dans le Rapport sur les plans et les priorités du SCC. Ce processus de responsabilisation de la gestion montre bien la volonté d'engagement de notre organisation à l'égard du Plan stratégique.

D'abord, c'est au sous-commissaire principal qu'il appartient de veiller à la mise en œuvre active du *Plan stratégique sur les services correctionnels pour Autochtones* du SCC, et celui-ci continue de défendre efficacement la cause de ces délinquants au Comité de direction.

Le Plan stratégique sur les services correctionnels pour Autochtones énonce clairement les responsabilités du commissaire adjoint, Opérations et programmes correctionnels, et de la sous-commissaire pour les femmes afin que le Service mette l'accent sur la mise en œuvre intégrée des différentes initiatives prévues dans le Plan stratégique. De plus, tous les sous-commissaires régionaux sont appelés à contribuer à l'amélioration des résultats dans le domaine des services correctionnels pour Autochtones. Cette responsabilité reconnaît le fait que des délinquants autochtones sont incarcérés dans tous les établissements et qu'ils font partie de la charge de travail de presque tous les bureaux de libération conditionnelle à l'échelle du pays.

Aussi a-t-on adopté un plan national de mise en œuvre, qui met à contribution les régions ainsi que les différents secteurs à l'AC et qui a pour objet d'appuyer le plan stratégique, et l'état d'avancement des travaux est présenté deux fois par année. Le SCC croit que cette mesure est suffisante pour que l'on agisse adéquatement et que l'on assure la surveillance des résultats.

Les services correctionnels pour Autochtones constituent un des principaux centres d'intérêt du comité d'examen indépendant. Ce dernier entend d'ailleurs se pencher, entre autres, sur les programmes et les interventions, l'emploi et la capacité des services correctionnels pour Autochtones. La réponse du gouvernement aux recommandations qui seront formulées par le comité pourrait donc prévoir l'apport de modifications considérables au Plan stratégique, à la lumière des commentaires du comité d'examen. Et s'il arrivait que des changements de gouvernance s'imposent aux fins des modifications en question, le SCC envisagera ces changements lorsqu'ils seront proposés.

Recommandation 8 :

> *Je recommande que, chaque année, le SCC rende public un rapport sur les progrès réalisés dans la mise en œuvre de son* Plan stratégique visant les services correctionnels pour Autochtones. *Ce rapport devrait notamment faire état des améliorations accomplies en ce qui concerne d'importants indicateurs de rendement correctionnel, comme les transfèrements, l'isolement, le régime disciplinaire, les permissions de sortir et les placements à l'extérieur, les renvois en vue du maintien en incarcération, les reports d'examens en vue de la libération conditionnelle, de même que les suspensions et les révocations de la mise en liberté sous condition.*

Le SCC produit chaque année un *Rapport sur les plans et les priorités* (RPP) et fait état des résultats atteints en fonction de ces plans dans un autre document annuel, soit le *Rapport ministériel sur le rendement* (RMR).

Le SCC se sert du RMR aussi pour parler des progrès réalisés en regard des objectifs du Plan d'action national sur les délinquants autochtones.

De plus, le SCC contribue dans une grande mesure au rapport du Centre canadien de la statistique juridique intitulé *Services correctionnels pour adultes au Canada* et à *Aperçu du système correctionnel et de la mise en liberté sous condition* de Sécurité publique Canada. Il s'agit de deux publications statistiques annuelles qui contiennent des renseignements sur les délinquants autochtones. Le SCC en est aux premiers stades de l'élaboration de son propre rapport statistique annuel. Le rapport contiendra des données sur la population carcérale totale, y compris les délinquants autochtones et les délinquantes.

Recommandation 9 :

> *Je recommande que le SCC réinstaure immédiatement le Comité consultatif autochtone national, en conformité avec la* Loi.

On a entrepris les travaux visant la nomination de nouveaux membres du Comité consultatif national sur les questions autochtones.

Recommandation 10 :

> *Je recommande que le ministre considère comme une priorité clé du Portefeuille l'obtention d'un financement permanent adéquat pour la mise en œuvre intégrale de la Stratégie du SCC en matière de santé mentale.*

Au cours de la dernière année, le SCC a travaillé en étroite collaboration avec le Ministre afin d'obtenir des fonds pour la mise en œuvre de la Stratégie en matière de santé mentale.

Comme le veut le scénario en deux actes décrit en introduction, le SCC a reçu des fonds pour les exercices 2007-2008 et 2008-2009 afin qu'il puisse entreprendre trois éléments de la stratégie :

1) dépistage et examen des problèmes de santé mentale au moment de l'évaluation initiale;
2) soins de santé mentale de première ligne dans certains établissements;
3) certaines améliorations aux services offerts dans les centres régionaux de traitement.

Ces fonds sont suffisants pour progresser dans la bonne direction au cours des exercices 2007-2008 et 2008-2009.

La santé mentale est un des principaux centres d'intérêt du comité d'examen indépendant. Les niveaux de ressources requis pour la capacité du SCC en matière de services de santé mentale pour les exercices faisant suite à 2008-2009 seront déterminés dans la réponse du gouvernement aux recommandations formulées par le comité.

Recommandation 11 :

> *Je recommande que le SCC intensifie ses initiatives de formation de façon à ce que tous les employés de première ligne soient adéquatement formés pour interagir avec les délinquants qui ont des problèmes de santé mentale.*

Le SCC reconnaît l'importance de former adéquatement le personnel qui est appelé à travailler auprès des délinquants souffrant de troubles mentaux. C'est pourquoi la Stratégie en matière de santé mentale du SCC comprend la prestation de programmes de formation additionnels pour l'ensemble du personnel, et le SCC a déjà commencé de mettre en œuvre les deux premières années de la Stratégie.

Parmi les éléments de la Stratégie pour lesquels le SCC a reçu du financement et qui sont prévus dans le plan de mise en œuvre, on s'emploie à adapter les programmes de formation élaborés pour l'Initiative sur la santé mentale dans la collectivité afin qu'ils puissent être offerts dans les établissements, et ces programmes feront l'objet d'un projet pilote au cours de l'exercice en cours. Les fonds qui seront versés sur une période de deux ans comprennent des ressources pour la formation du personnel de première ligne, et le SCC entend offrir le plus de formation possible de façon à tirer profit des ressources dont il disposera pendant cette période.

LE RENFORCEMENT DES PRATIQUES DE GESTION

Recommandation 12 :

> ***Je recommande que le SCC procède dès maintenant à une vérification de ses opérations pour voir à ce qu'elles répondent à l'obligation légale qu'a le SCC de régler les plaintes et les griefs des détenus équitablement et rapidement. Cette vérification devrait permettre d'examiner l'utilisation de l'information issue du traitement des griefs et de l'analyse des tendances dans le but de mettre en œuvre des stratégies visant à prévenir toute plainte ultérieure et à remédier systématiquement aux problèmes soulevés par les délinquants.***

Une vérification de la procédure de règlement des plaintes et des griefs des délinquants est déjà prévue pour le prochain exercice (2008-2009). Ce moment a, en effet, été approuvé par le Comité de vérification du SCC comme le meilleur temps pour passer en revue les progrès réalisés à l'égard des initiatives ayant déjà été entreprises dans ce domaine.

L'objectif de cette vérification sera d'évaluer le cadre général de contrôle de la gestion pour permettre de gérer efficacement les plaintes et les griefs des délinquants et de se conformer à la politique, aux procédures et aux textes législatifs pertinents, y compris les directives du commissaire applicables. La vérification visera également à déterminer les possibilités d'amélioration, y compris la possibilité de relever et de faire connaître les pratiques exemplaires mises en œuvre dans certaines régions ou certains établissements de l'organisation.

Recommandation 13 :

> ***Je recommande que le SCC augmente considérablement (au-delà du niveau requis pour l'équité en matière d'emploi) le taux global de représentation d'employés autochtones à tous les niveaux de son organisation, et surtout dans les établissements dont la population carcérale se compose majoritairement de délinquants d'origine autochtone.***

Le SCC a créé un Plan stratégique pour la gestion des ressources humaines établissant nos activités et nos initiatives prioritaires au cours des trois prochaines années. Parmi ces priorités, on compte l'élaboration d'une stratégie nationale de recrutement pour le Service qui donne une place importante aux activités de recrutement d'Autochtones; le travail dans ce sens a commencé à l'été 2007.

Les mécanismes de recrutement et de dotation selon la nouvelle *Loi sur l'emploi dans la fonction publique* ont été établis et seront utilisés pour assouplir davantage les mesures de recrutement. On a également commencé à relever les obstacles systémiques afin d'éliminer tout ce qui fait inutilement obstacle au recrutement et à la dotation.

La *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition* (LSCMLC) est le cadre législatif du SCC. Le mandat du Service correctionnel du Canada est de contribuer au maintien d'une société juste, vivant en paix et en sécurité :

> d'une part, en assurant l'exécution des peines par des mesures de garde et de surveillance sécuritaires et humaines;
> et d'autre part, en aidant au moyen de programmes appropriés dans les pénitenciers ou dans la collectivité, à la réadaptation des délinquants et à leur réinsertion sociale à titre de citoyens respectueux des lois.

Conformément à la LSCMLC, la Mission du SCC fait écho aux valeurs des Canadiens et Canadiennes, notamment la reconnaissance de la primauté du droit et un placement sous garde humain, sécuritaire et sûr des délinquants, et met en lumière notre détermination à assurer la sécurité publique.

La prestation des services correctionnels est également régie par la *Charte canadienne des droits et libertés*, de même que par un grand nombre de lois, de règlements, de politiques et de conventions internationales.